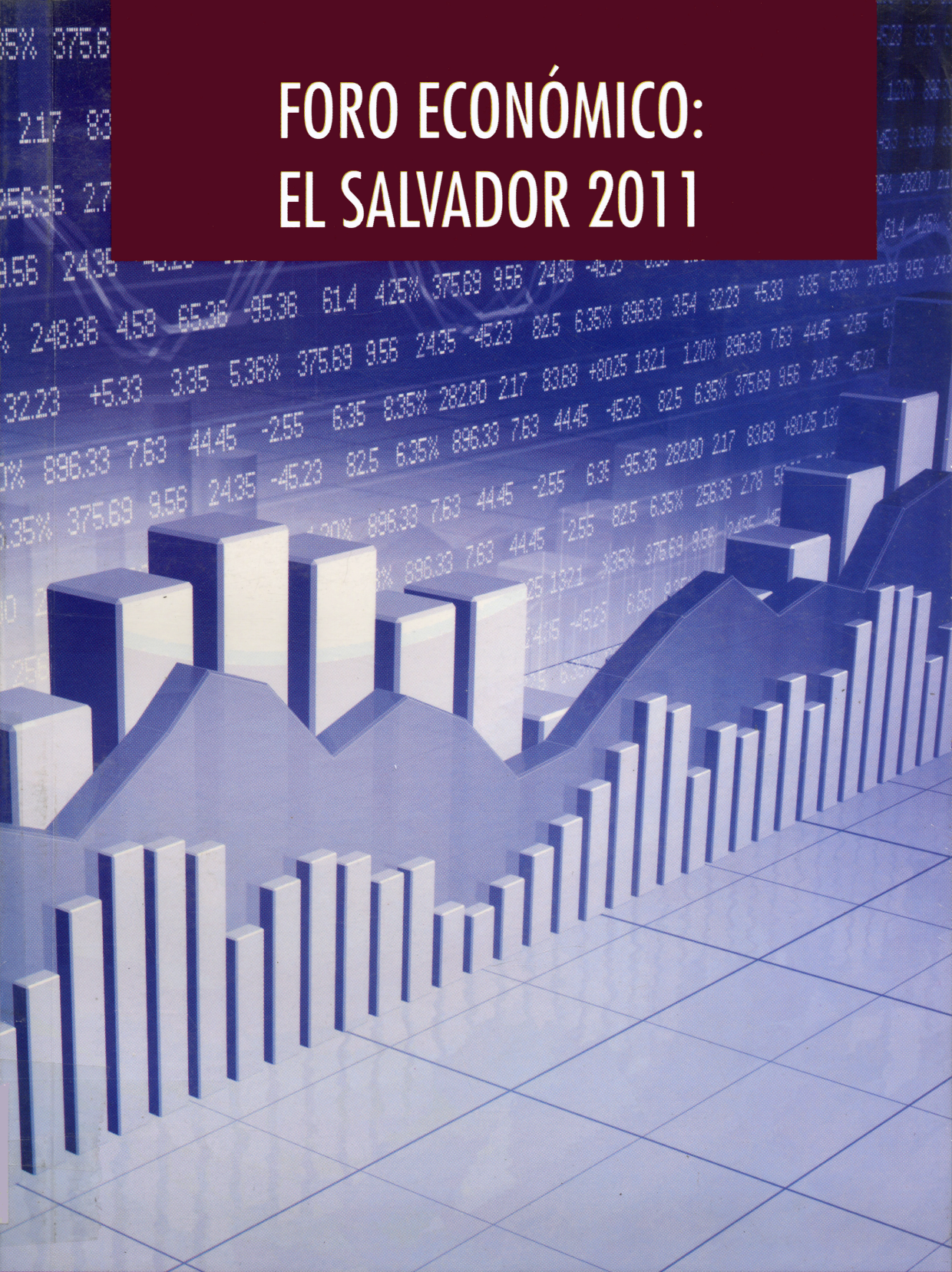
FORO ECONÓMICO: EL SALVADOR 2011



Colección Ciencias Sociales
Universidad Tecnológica de El Salvador

Foro económico: El Salvador 2011

Universidad Tecnológica de El Salvador

330.9
F727 Foro económico : El Salvador 2011 / ed. Universidad Tecnológica de El Salvador ; diseño y diagramación Guillermo Antonio Contreras
sv López. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : Universidad Tecnológica de El Salvador, 2011.
296 p. : il. ; 25 cm.

ISBN 978-99923-21-68-3

1. Economía nacional - El Salvador. 2. Análisis económico - El Salvador. 3. Modelos económicos. I. Universidad Tecnológica de El Salvador, ed. II. Título.

BINA/jmh

RECTOR
Dr. José Mauricio Loucel

CONSEJO EDITORIAL
Lic. Rafael Rodríguez Loucel
Lic. Carlos Reynaldo López Nuila
Lic. Denis Duque

APOYO EDITORIAL
Licda. Marielos Meléndez
Noel Castro

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Guillermo Contreras

Las afirmaciones, gráficos y/o estadísticas, unica y exclusivamente son responsabilidad de los autores

PRIMERA EDICIÓN
Noviembre 2011, 500 ejemplares
Tecnoimpresos, S.A. de C.V.
El Salvador, Centroamérica

CONTENIDO

Presentación
Dr. José Mauricio Loucel
Rector de la Utec 7

Introducción
Lic. Rafael Rodríguez Loucel 9

El modelo de desarrollo de El Salvador
Dr. Alexánder Segovia
Secretario técnico de la Presidencia de la República 11

Reformas prioritarias para el desarrollo sostenible de Centroamérica
Dr. Roberto Artavia
Exrector del Incae, presidente de Aviva 27

¿Qué reformas y transformaciones requiere el modelo económico de El Salvador?
Introducción: *Ing. Mario Andino*, Senado Consultivo Utec 45
- Dr. Salvador Arias, economista, exdiputado por el FMLN 47
- Ing. Jorge José Daboub, ingeniero industrial, presidente de Anep 69
- Lic. Alberto Arene, economista, Senado Consultivo Utec 81

Dolarización y crecimiento
Introducción: *Ing. Ricardo Perdomo*, economista y catedrático Utec 97
- Dr. Carlos Glower, economista, consultor internacional 99
- Lic. Rafael Barraza, economista, expresidente del BCR 107
- Lic. Juan Héctor Vidal, economista, Senado Consultivo Utec 123

Modelo económico y crisis fiscal
Introducción: *Lic. Rufino Garay*, Senado Consultivo Utec 149
- Dr. Carlos Acevedo, economista, presidente del BCR 151
- Dr. Roberto Rivera Campos, director del departamento de Estudios Económicos y Sociales de Fusades 169
- Lic. Rafael Rodríguez Loucel, economista, Asesor Presidencia Utec 177

Desafíos educativos para el desarrollo

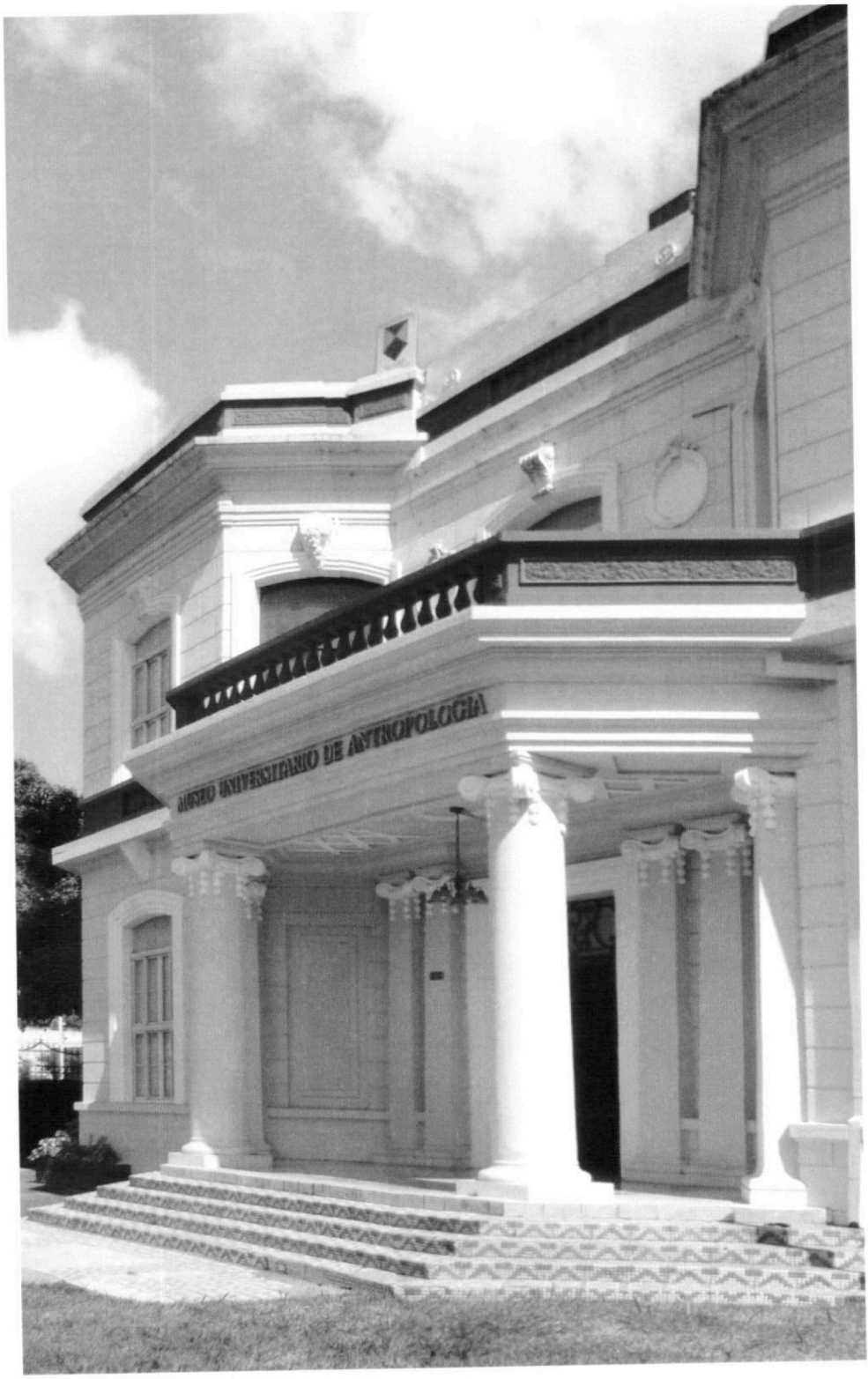
Introducción: *Ing. Nelson Zárate*, vicerrector general Utec 183
- Lic. Alejandro Caballero, especialista Senior en Educación del Banco Mundial 185
- Ing. Rafael Castellanos, analista, miembro fundador de Fusades 205
- Dr. Eduardo Badía Serra, viceministro de Educación 215

De la crisis a un nuevo modelo de desarrollo

Introducción: *Dr. José Mauricio Loucel* 229
- Lic. Roberto Góchez Sevilla, docente-investigador, departamento de Economía de la UCA 231
- Dr. Ernesto Ayala, exdirector de Incae, asesor Utec 253
- Dr. William Pleitez, economista, Senado Consultivo Utec 261

Reflexión final

Lic. Rafael Rodríguez Loucel 291


MUSEO UNIVERSITARIO DE ANTROPOLOGIA



Presentación

Dr. José Mauricio Loucel
Rector de la Utec

La Universidad Tecnológica de El Salvador es un centro de estudios superiores que asume una actitud analítica del entorno económico y social en el cual se desenvuelve. No hemos mantenido una actitud apática y desinteresada sobre los hechos que han significado cambios. Se ha realizado una serie de análisis e investigaciones sobre el estado de nuestro país, cuyos resultados nos preocupan desde la perspectiva de un futuro que se nos presenta agobiante e insuficiente para solventar las necesidades de un pueblo pobre y sufrido; nos preocupa la patria, no la del 15 de septiembre que queda y que se asemeja a una ironía; nos duele la que sufre, la que es tomada simplemente como un trampolín, la de los egoísmos supremos; la que no pasa de quinto grado; la que se pone de luto doce veces diarias; la que tiene perdida su institucionalidad y además la vergüenza por hacerlo; la de los buses soberanos que desparraman cadáveres en los barrancos; la de una Constitución que no se observa, pero que se mantiene a flote por apariencia.

Hoy estamos aquí para analizar por qué se dan estas cosas en un país que decidió desprenderse de sus capacidades con una maniobra económica para adoptar una moneda extranjera. Hoy estamos aquí para autoformularnos algunas preguntas: ¿Por qué en algunas escuelas no tienen luz ni

agua y, en algunos casos, ni siquiera esperanza? ¿Por qué en los hospitales se carece algunas veces de medicinas elementales y básicas? ¿Es justo nuestro sistema impositivo y la distribución de nuestro presupuesto de nación? ¿Somos conscientes de nuestra responsabilidad ciudadana? ¿Nos importa la equidad y el sufrimiento del prójimo? ¿Es este un problema que se origina en el modelo adoptado, si es que se ha aplicado un modelo? ¿Está basado en la justicia y el mejoramiento integral de sus ciudadanos, o está elaborado para conveniencia de unos pocos? ¿Cómo debemos actuar para que este país se vuelva productivo; o debemos aceptar con resignación aquello que no supimos cambiar cuando era el momento oportuno? Debemos, entonces, también aceptar —como ya se ha dicho— que esta es una gran fiesta en la que algunos comen y beben mientras el barco en que navegan se va a las profundidades del mar.

Nuestra universidad no puede arrogarse el privilegio de tener todas las respuestas a estos interrogantes, pero sabe del caudal humano que significan los componentes de su Senado Consultivo; sabe de su poder de convocatoria; sabe de su trayectoria de treinta años; sabe de su deber universitario y ciudadano. Por eso estamos aquí, para aportar, para no quedarnos callados, para creer que en lo posible se puede volver real, si en nosotros existe todavía un espíritu de denuncia y de reivindicación. Pedimos ser oídos con el propósito de ayudar; por eso hemos existido treinta años, para eso somos una universidad. ¡Que Dios nos ayude y nos bendiga!



Introducción

Lic. Rafael Rodríguez Loucel

La crisis nacional, autóctona, derivada de la de orden internacional, o la combinación de ambas, que en todo caso está experimentando el país, es de tal magnitud y alcance que pudiese no tener antecedentes, sobre todo si se la reconoce como una que trasciende lo económico y que también está relacionada con lo social, político y ambiental; al mismo tiempo, también rebasa lo coyuntural, o el conjunto usual de variaciones de corto plazo (precio, producción, ingresos, ahorro, empleo, déficit fiscal comercio exterior, etc.); y la razón de sus características solo se encuentran en lo estructural (inestabilidad permanente del sistema socioeconómico) y hasta en lo cultural (causales de origen o de génesis de la conducta y proceder de la sociedad).

En el marco de la celebración del 30 aniversario de la Universidad Tecnológica de El Salvador como entidad de educación superior, las autoridades de consideraron pertinente llevar a cabo un foro económico a manera de espacio de debate y de reflexión, que consecuentemente permitiese analizar las causas y efectos de los fenómenos socioeconómicos y políticos del país y sugiriera posibles opciones de solución. El principal objetivo era el aporte que la academia, desarrollando sus funciones de investigación y proyección social, pudiese brindar a través de las ponencias que reconocidos profesionales realizaran en el marco del denominado 1er. Foro Económico Utec "De la crisis a un nuevo Modelo de desarrollo", en el que se plantearan interrogantes relacionados con la existencia o ausencia de un modelo, en el sentido estricto del término; qué tipo de modelo, su eficacia o ineficacia; la necesidad de un nuevo modelo.

En su desarrollo, independientemente de los cuestionamientos, se hizo alusión a los límites naturales, al acervo educativo, a los desafíos y oportunidades que exige un esquema mínimo de acciones de orden correctivo y direccional para generar riqueza, crecer sostenidamente y escapar del subdesarrollo.

El programa de conferencias inaugurales y las realizadas en paneles por profesionales economistas, y otros que se destacan en disciplinas relacionadas, comprendió los temas: "El modelo de desarrollo de El Salvador", "Reformas prioritarias para el desarrollo sostenible de Centroamérica", "¿Qué reformas y trasformaciones requiere el modelo económico de El Salvador?", "Dolarización y Crecimiento", "Modelo económico y crisis fiscal", "Desafíos educativos para el desarrollo" y "De la crisis a un nuevo modelo de desarrollo".





El modelo de desarrollo de El Salvador

Dr. Alexánder Segovia
Secretario técnico de la Presidencia de la República

Tengo como quince años de estar estudiando los modelos económicos de Centroamérica y de El Salvador. Claro que, por ahora, no puedo evadir mis responsabilidades de secretario técnico, y, por lo tanto, voy a hacer un análisis que tiene dos dimensiones. Uno. Tratar de explicar desde un punto de vista teórico conceptual qué significa en realidad un nuevo modelo económico, porque hay mucha discusión sobre este tema en El Salvador, En mi opinión, a veces incompleta, y en otras veces absolutamente equivocada. Pero, por otro lado, quiero plantear cuál es la visión del Gobierno y qué es lo que entendemos nosotros como un nuevo modelo, y qué es lo que pensamos dejarle al país como legado en estos cinco años, para que otros gobiernos sigan construyendo.

Una cosa es intentar construir un modelo de desarrollo en época de bonanza, y otra cosa es intentar hacer un modelo en época de crisis. ¿Por qué? Por una razón bastante simple, para no mencionar otras: la construcción de un modelo de desarrollo supone una visión estratégica a largo plazo; supone hacer cambios estructurales; supone un Estado que sea capaz de conducir el desarrollo, un Estado con recursos; supone una gestión institucional intensa y, por lo tanto, también supone tratar de, si no eliminar, al menos disminuir

lo que se llama en teoría económica el conflicto social. Entre menos conflicto social exista más posibilidades hay de implantar un modelo de desarrollo a largo plazo. Entre más conflicto social hay menos posibilidades, porque los espacios de los países y de los gobiernos se cierran.

Para bien o para mal, el 2009, cuando llegamos al Gobierno, El Salvador estaba en una situación muy particular. Le dedico dos minutos a esta circunstancia para recordar ese entorno. La historia se olvida. A mediados del 2009, El Salvador estaba siendo afectado por una crisis mundial, la más importante del mundo en los últimos ochenta años. El país se encontraba con un Estado básicamente quebrado y unas finanzas a punto de desestabilizarse, y ese momento coincidió con el inicio del presente Gobierno. Además, el otro ingrediente: las expectativas que genera un primer gobierno de izquierda, da mucha esperanza. En síntesis, un ambiente ambiguo para cualquier gobierno que quiera hacer cambios estructurales ¿Cómo manejar las expectativas con la realidad? ¿Cómo hacer para ir avanzando en la instauración de una visión estratégica sin caer en el cuyunturalismo y sin caer en el día a día? hay una gran tentación para caer en el día a día para olvidar la visión de mediano y largo plazo, y para caer en la coyuntura para quedar bien con los sectores, para hacer populismo. La cosa más simple de un gobierno y la más irresponsable es caer en la tentación de hacer populismo, solo por satisfacer necesidades o visiones de corto plazo.

Aquí debo decirlo con toda honestidad como Secretaría Técnica: hemos tenido una visión estratégica, y hasta este día no hemos renunciado a esa perspectiva y no vamos a renunciar a actuar en esa doble dimensión, satisfaciendo demandas en el corto plazo; pero nunca olvidando la visión estratégica del desarrollo, porque esa es una de las grandes diferencias que queremos dejar sentadas. Por lo tanto, yo quiero plantear este tema porque hay que construir un modelo de desarrollo en el marco de una crisis, situación que no es la mejor para realizarlo. Cuando el objetivo es distribuir, redistribuir, es bastante fácil; pero construir modelos, hacer alianzas e impulsar el desarrollo es muy difícil.

El segundo punto que quiero dejar claro es el tema de la necesidad del nuevo modelo. Y aquí creo que hemos avanzado; y solo lo pongo como un dato después de varias décadas donde yo recuerdo los 80 y la mitad de los

90: hablar de construir un nuevo modelo económico y social en este país era subversivo, era estar fuera del sistema; lo acusaban de que eso significaba que estaba en contra del status quo, y que, por lo tanto, eso había que apartarlo. Felizmente no es la situación ahora; y eso es un gran espacio que tenemos y es una gran ventaja.

Ahora, en el Consejo Económico Social, en la academia y en la comunidad internacional ya se acepta de manera normal que este país necesita un nuevo modelo económico social para un futuro. Una cosa que parece tan simple que debería de ser una cotidianidad. Fue costoso llegar a esto. ¿Por qué? Yo creo que en política muchas cosas no se han concretado por convicción, sino que por necesidad.

Para todos es claro, sobre todo para los economistas, que con este modelo económico que hemos heredado, con el modelo económico social que la historia del país ha instalado, no vamos para ningún lado, y que, por tanto, hoy necesitamos construir, como sociedad, como país, un nuevo modelo económico social. Y eso es bueno. Ya tenemos conciencia de ello, ya dimos el primer paso; el siguiente es que nos pongamos de acuerdo en qué significa eso; y ahí todavía tenemos un debate, y espero que en este evento surjan las diferencias y los aportes.

Una de las apuestas estratégicas en la que más costó lograr un acuerdo en el Consejo Económico y Social fue la número tres. Creo que es la que dice: "Al 2024 El Salvador debe tener un nuevo modelo económico social". Y esto es importante. ¿Por qué? No hay que perder la visión de largo plazo. Aquí quiero afirmarles: ni en El Salvador ni en ningún país del mundo un modelo económico social se hace en cinco años. ¿Por qué? Porque supone reformas y cambios estructurales que van más allá de una gestión gubernamental; y esto nos lleva a otra conclusión, que me parece que es importante: un modelo económico social solo se puede construir si hay consensos nacionales que le den continuidad a las políticas a mediano y largo plazo.

Si no hay continuidad y productividad, no hay manera de construir un nuevo modelo. No tenemos que recurrir a ejemplos extraños. La historia de El Salvador es un testimonio; aún con gobiernos del mismo signo, a los cinco años nuevas autoridades intentan una especie de borrón y cuenta nueva; y esa es la receta para el desastre. Si no hay continuidad en las políticas

públicas, no va ha haber nuevo modelo económico de desarrollo social. La implicación de esto es profunda porque significa que las principales políticas públicas tienen que tener un consenso mínimo de las fuerzas económicas, sociales y políticas. Caso contrario, va ha haber poder de veto, van a retroceder en el futuro; y esto tiene que ver con economía política. Creo yo que estos aspectos son importantes tomarlos en cuenta. Yo he adquirido experiencia en estos dos años. La economía y la política no se manejan con voluntarismos, sino que en función de correlaciones de fuerzas, en función del espacio que da la política. En cada medida hay que buscar acuerdos, hay que generar condiciones para implementarla. No es un problema de voluntades; que uno dice: "Yo quiero hacer este modelo y lo impongo el siguiente mes o a los seis meses, solo porque yo quiero". Esa es una experiencia histórica de cómo se maneja la política pública, la economía y la política en este país, en América Latina y en el mundo. Recientemente, se editaron unos libros bastante interesantes al respecto, y la gran pregunta es: ¿Por qué, tanto en los regímenes de derecha como en los de izquierda, lo que más cuesta cambiar es la economía, y es dramático observar que los regímenes de izquierda tienen más problemas con la parte económica? La respuesta es bastante simple: porque es ahí donde hay intereses concretos, donde hay actores que se oponen, donde hay una lucha; porque cada medida afecta a ciertos sectores, y el sector que se siente afectado comienza a utilizar su poder o su influencia para detener o impulsar determinada medida.

Entonces, es importante que quitemos el romanticismo de que se puede lograr implantar medidas en forma rápida. A veces, cuando escucho algunas críticas, pareciera ser como que si es un problema de voluntad. Hay un problema de voluntad política; se afirma frecuentemente. Hay que tener compromiso, por supuesto que sí; pero muchas medidas no se pueden echar a andar en forma acelerada, como es el deseo de muchos. En relación con las condiciones iniciales de un modelo voy a plantear, por lo menos desde mi perspectiva, de qué estamos hablando cuando nos estamos refiriendo a un nuevo modelo económico social.

Yo creo que es el primer consenso que deberíamos tener, por lo menos en el mundo académico: ¿Qué significa hablar de cambiar un modelo? ¿De un nuevo modelo de desarrollo? ¿De qué estamos hablando? ¿De cambiar

la macroeconomía, de cambiar ciertas políticas públicas, de incluir políticas sectoriales, de fomentar sectores? Creo que no debería haber mucho debate, si uno toma en cuenta lo que generalmente se entiende por un nuevo modelo económico en el ámbito teórico conceptual.

Rápidamente pongo algunos aspectos que me parece que son importantísimos a la hora de decir de qué modelo económico social estamos hablando. Primero, hablar de un nuevo modelo económico social significa hablar de lograr una inserción internacional, particularmente en un país como El Salvador. Cuál es la nueva inserción internacional que la economía salvadoreña va a tener, en los próximos 25 a 50 años, es un aspecto fundamental que hay que responder porque, si no hay una respuesta para ello, estamos con un problema gravísimo, porque El Salvador —que no se nos olvide— es la economía más pequeña de América Latina, es una economía tan pequeña que no se puede pensar en un modelo haciendo abstracciones a sus relaciones con el exterior para generar divisas, para generar empleo, para exportar más. El mercado interno es demasiado pequeño, y, por lo tanto, necesitamos insertarnos de manera diferente. Esa discusión en El Salvador ha sido muy complicada porque algunos han entendido que, cuando uno habla de fomento de exportaciones, ya se está alineando con una visión particular.

En cualquier modelo económico, se contempla un sector exportador dinámico y diversificado. Nosotros, en el plan quinquenal, lo hemos puesto clarísimo —y ya volveré de nuevo a eso—. Un nuevo modelo económico social en El Salvador supone necesariamente insertarnos al mundo a través de nuevos productos y nuevos mercados. Mientras las exportaciones de El Salvador dependen en 50% o más del mercado de Estados Unidos, estamos bastante complicados. Un país en un mundo moderno no puede depender de un solo mercado, tiene que diversificar sus mercados; y hay un reto, eso no se hace en un día, ni en un mes, ni en un año. Hay que dar una política constante; pero no solo hay que diversificar mercados, hay que diversificar productos. Hacíamos un estudio econométrico hace poco; y El Salvador exporta básicamente como diez productos principales, y estos representan como el 70 u 80% de todas sus exportaciones. Con este tipo de inserción ¿de qué estamos hablando? Necesitamos, por lo tanto, un nuevo modelo econó-

mico, lo que supone plantearse de manera seria y estratégica una nueva forma de inserción internacional; y eso también supone diversificar mercados y diversificar productos; y eso también supone una política de innovación, de transferencia y de desarrollo del sector exportador.

El segundo tema de un modelo o de un nuevo modelo económico plantea otro interrogante: ¿Y de dónde va a surgir la riqueza? O, lo que en términos clásicos sería: ¿De dónde surgen, en este nuevo modelo económico social, el excedente o la riqueza?, ¿de dónde es que se va a generar riqueza? Porque un modelo económico social que no genere riqueza tampoco tiene ninguna viabilidad, porque al final ese es el objetivo. El modelo económico social es un medio; el objetivo es el bienestar de la gente, y no va ha haber bienestar si no va ha haber riqueza, y para que haya riqueza hay que producirla; y las preguntas básicas son: ¿En dónde se produce? ¿En qué sectores o en qué áreas se genera?

Aquí, la historia de El Salvador es muy interesante. Al estudiar la historia de los modelos económicos, hasta finales de los 70 hubo un modelo que funcionaba como relojito. La fuente de riqueza era el sector exportador, agroexportador, básicamente. De ahí salían las divisas, los impuestos, la acumulación y el consumo para ciertos sectores; y era un modelito que funcionaba en esos términos estrechos. En lo últimos veinte años han habido intentos de generar nuevos motores de acumulación, intentos que han fracasado absolutamente; y es por eso que la economía salvadoreña hoy es la economía que menos crece en América Latina, la que menos crece en Centroamérica porque no hemos resuelto un problema fundamental de cualquier modelo económico social: ¿Dónde vamos a generar la riqueza? ¿Será del sector agropecuario como era antes, o hay que buscar otras dimensiones? Nosotros tenemos una propuesta, que la diré al final. Pero este es un elemento fundamental porque cualquier propuesta seria sobre un modelo económico debe responder a ¿cómo vamos a generar riqueza de ahora en adelante?; y ahí el país, a diferencia de países como México, como Brasil e inclusive como países medios como Colombia, tiene grandes limitaciones por la estrechez, por la economía de escala y las posibilidades de generar riquezas en espacios donde inclusive algunos dicen que ya están saturados.

Otro elemento fundamental del nuevo modelo económico es: ¿Cuáles van a ser los mecanismos de distribución de esa riqueza? Imagínense el desafío que tenemos como país. Es el país que menos crece, por lo tanto, es el país que menos riqueza está generando.

El primer desafío es crecer, y crecer sostenidamente. El segundo es: ¿Cómo vamos a distribuir esa riqueza? Porque si hay crecimiento, aunque sea alto, pero sigue siendo concentrado, o que vamos a generar, es una polarización social y política. Y, de nuevo, es inviable el modelo. Y, por lo tanto, un nuevo modelo económico debe plantearse cuáles van a ser —y esta sí es una novedad— los instrumentos distributivos y redistributivos en el nuevo modelo; y es ahí donde hemos fracasado históricamente.

El Salvador es el país que menos gasta en América Latina después de Haití y Guatemala; y esto no es de ahora. Históricamente, de cada dólar, se invierten alrededor de 4 a 5 centavos en lo social. ¿Qué significa ese número? Que históricamente en este país un instrumento principal de distribución, que es la distribución a través del gasto del Estado no ha sido utilizado. ¿Por qué? Por la miopía de las elites, por una visión de corto plazo, por una voracidad. Ahí tenemos una gran diferencia. Entonces, cualquier modelo económico hacia el futuro se tiene que decir: "¡Perfecto! Generemos riqueza, generemos bastante. ¿Cómo la vamos a distribuir? ¿Con qué instrumentos?".

Nosotros hemos elegido uno. Y lo digo de una vez: acá, en este Gobierno, no nos hemos ido por la vía de expropiar, de confiscar, como algunos quisieran, y no lo vamos a hacer para distribuir; pero si hemos elegido ciertos instrumentos que son los que estamos construyendo y que, desgraciadamente, quizás hemos fallado en comunicar o en dar a entender a la población.

Nosotros vemos al Estado salvadoreño como un instrumento, como un actor fundamental en el tema de la distribución y redistribución. Nosotros creemos que un nuevo modelo de desarrollo social supone un gobierno, no necesariamente más grande, pero sin duda más fuerte y más eficiente. ¿Para qué? Para que capte parte de la riqueza sin ahogar la iniciativa privada; y esa riqueza, parte la distribuya en áreas estratégicas, en los sectores que más lo necesitan, en la innovación, en la capacitación.

Otro dato que aquí sí vale la pena decirlo: ¿Cuánto gasta este país en innovación y capacitación al año? El 0,002%, históricamente, en promedio. ¿Cómo podemos hablar de desarrollo cuando no gastamos en innovación ni en transferencia tecnológica? ¿De qué estamos hablando? ¿Por qué, históricamente nunca se ha invertido en innovación? Porque se consideraba que era mal negocio invertir en la gente. Necesitamos gente preparada, necesitamos invertir más en eso. Por primera vez, en este segundo semestre, por primera vez en la historia de este país, se crea un sistema de innovación y transferencia tecnológica. La distribución es fundamental; y en este punto quiero detenerme porque nosotros ahí queremos ya dejar un legado.

Estamos haciendo dos grandes apuestas estratégicas para la construcción de un nuevo país: el sistema de protección social universal, la reforma de salud y en educación. Nosotros tuvimos que escoger el 2009, año en el que llegamos. Y el 2010, después de la crisis, y dijimos: ¿Cuál es el aporte que este Gobierno le puede dejar al país para que otros continúen en términos de un nuevo modelo? Hemos de volver a una visión de lo social con enfoque de derecho, sentado en las bases de un sistema de protección social universal y hacerle la gran apuesta a la reforma de salud que, históricamente, es la más ambiciosa. Dicen que no solo de El Salvador, sino que en América Latina, esta es la más ambiciosa. Bueno, lo estamos implantando ¿Para qué? ¿Qué es eso en términos de un nuevo modelo? Es generar instrumentos redistributivos.

En El Salvador tenemos 14% de carga tributaria. De cada 100 dólares el Estado salvadoreño se queda con 14 centavos. ¡Bajísimo!. El promedio de América Latina es 18. La meta para el 2014 es llegar a este promedio. Algunas gentes aquí, en El Salvador, están asustadas. Dicen que somos confiscadores. ¿Saben cuál es la carga tributaria en Brasil?, 38%. ¿Saben cuánto es en Chile?, 35%. Uno dice: "¿Y por qué esos Estados invierten? ¡Porque tienen recursos! Entonces, no se vale que al Gobierno se le pida que invierta en salud, invierta en educación, invierta en policías; y la sociedad no está dispuesta a financiar esas inversiones. Por supuesto, la sociedad tiene derecho a exigir transparencia y que se utilicen bien esos recursos.

Eso sí, es un derecho legítimo de todos y todas. Por eso es que nosotros hemos puesto esa meta estratégica y vamos a convocar al pacto fiscal. Porque no tiene ningún sentido hablar del nuevo modelo económico social si un Estado no tiene recursos.

El tema de la distribución, por tanto, es un tema fundamental. Hay otros instrumentos. No voy a detenerme en el tema de las políticas salariales; es el tema inclusive de distribución de algunos activos, etc., etc. Mejor lo hago en otro par de temas que tienen que ver con el modelo que me parecen importantes; tienen que ver con los actores. Hablar de un modelo económico social nuevo significa hablar de actores; no hay modelos sin actores. ¿A quién le responde un modelo? ¿Cuáles son los actores principales de un modelo económico social? Hay que contestar esas preguntas. Nosotros las hemos contestado sin tapujos. Un nuevo modelo económico social, en el caso de El Salvador —lo decimos en el plan quinquenal y lo tratamos de decir cada día— significa, desde nuestra perspectiva, crear una amplia y desarrollada base empresarial que en este país nunca ha existido. Cuando hablo de base empresarial, no hablo de favorecer a unos cuantos empresarios, como se nos ha acusado.

Nosotros partimos de que esta es una economía de mercado que tiene que estar regulada, que debe tener sus límites; pero es una economía de mercado, y en una economía de mercado quienes producen riquezas fundamentalmente son los empresarios y empresarias; y estamos a favor de eso, pero en lo que no estamos a favor es en que se utilice el Estado solo para privilegiar a unos cuantos, a los mismos empresarios y empresarias de siempre. Queremos expandir la base empresarial, la cual debe de incluir pequeños y medianos empresarios, pequeños productores, el sector cooperativo, profesionales; los empresarios grandes inclusive son importantes.

En el país ha ocurrido un fenómeno importante en los últimos veinte años. Ha habido una diversificación del sector empresarial, ha habido un grupo que se desvinculó de la economía nacional y extranacional. Y qué bueno que hay empresarios que invierten en otros países, eso es bueno. Pero necesitamos aquí que haya empresarios pequeños y medianos que inviertan en este país, porque si hacemos un nuevo modelo con los mismos actores, no salimos del problema.

Aquí surge la pregunta: ¿Cómo es que entonces se construye un modelo? ¿Qué es lo que estamos haciendo nosotros ahora para eso? Nosotros —subrayo— hemos hecho un análisis lo más objetivo posible que hemos podido. ¿Qué es lo que este gobierno le va a dejar a mayo del 2014 a este país? ¿Qué legado le vamos a dejar a este país para que otros continúen construyendo? Porque de eso se trata. Jamás nos planteamos cambiar el modelo en cinco años; y el que afirme que se puede hacer en cinco años está mintiendo definitivamente, no se puede. Pero se pueden dejar bases para que otros vayan construyendo, porque hay que tener instrumentos para eso. Un modelo económico social solo se cambia con instrumentos que incidan en la realidad. ¿Qué instrumentos nuevos? Tenemos una serie de instrumentos que ahora los estamos ajustando. Un pequeño paréntesis. Los dos años que llevamos como gobierno, yo los resumo en tres cosas: en la parte económica social hemos estado en tres cosas. El primer año, lidiando con la crisis, tratando de ordenar la casa —como se dice literalmente—. Eso ya lo hemos logrado, ya tenemos controladas las finanzas públicas, la macroeconomía. La economía comenzó a crecer poco, pero está creciendo, ya no está en picada; y eso nos ha llevado más de un año. Pero no sólo eso, el otro gran objetivo es sentar las bases de las nuevas políticas sociales estratégicas, la política en salud, la política de sistema de protección social universal.

Ahora, y la tercera cosa en la que hemos estado es creando los instrumentos para hacerle una apuesta estratégica al desarrollo. A partir de ahora, hemos estado diseñando los instrumentos, hemos pasado más de un año diseñando el nuevo sistema de fomento, la banca de fomento, la banca del desarrollo.

Este país necesita una nueva banca de desarrollo, que fue las grandes promesas de campaña y que, por suerte, ahora todos están de acuerdo, porque antes inclusive se oponían a que hubiera una nueva banca de desarrollo.

Por primera vez, en la historia de este país, va ha haber financiamiento de largo plazo para actividades productivas, haciendo énfasis sobre todo en pequeñas y medianas empresas y en los sectores individuales y cooperativos. Ese instrumento es un instrumento como parte del nuevo modelo que estará en pleno desarrollo no en este Gobierno, sino que hay que consolidarlo en

los próximos cinco o diez años. Un dato, para que veamos cómo estamos. ¿Cuánto representa la banca nacional con respecto a la banca total en El Salvador?, el 5%. ¿Cuánto representa la banca nacional con respecto al total en Chile y en Brasil? Un tercio, el 35%. Entonces ¿Por qué esos países están dando crédito y están fomentando las actividades productivas, no sustituyendo la banca privada sino complementándola? Porque hay una banca para el desarrollo con objetivos claros. Aquí no existe, y nunca ha existido. Nosotros la vamos a poner ahora; ese es un instrumento en la línea de cambiar este país en el mediano plazo.

Termino con la gran apuesta: el tema de la inversión. El principal problema de este país es el tema de la inversión. En este país no hay niveles de inversión adecuados. La gran pregunta es: ¿Cómo aumentamos la inversión en este país para que haya más producción, haya más empleos, haya más ingresos? ¿Cómo se hace eso? Esto es complicadísimo. Y ahí tenemos restricciones macroeconómicas, restricciones de escala, problemas de seguridad, etc., etc. Y eso no es de ahora, es de los últimos veinte años. Y además, ¿que han significado todas las reformas y todas las políticas que nos recomendaron? Y si no respondió la inversión, ¡no respondió! Entonces, un nuevo modelo económico tiene que resolver ese problema. ¿Cómo se aumentan los niveles de inversión privada en este país, fundamentalmente?

Nosotros, después de hacer un análisis, creemos que hay que crear nuevos instrumentos, hacer una apuesta estratégica a la promoción de la inversión en este país; y creemos que están las condiciones adecuadas en este contexto internacional complicado que tenemos.

Por eso, en el corto plazo, creo que vamos a tener, después de los acuerdos de paz —en las próximas semanas lo vamos a ver—, en mi opinión, una oportunidad única que no la vamos a tener en muchísimo tiempo. Tenemos la gran oportunidad de hacer una apuesta al crecimiento y al desarrollo en las próximas semanas porque tenemos condiciones adecuadas que no teníamos hace año y medio, ni hace dos años, ni hace tres años.

Una de ellas es la iniciativa de Estados Unidos. Ustedes van a escuchar muchísimo de eso en los próximos días. Estados Unidos ha escogido a El Salvador como uno de los cuatro países en el mundo —el único en Amé-

rica Latina y en el Caribe— para implantar una iniciativa que se llama "La Asociación por el crecimiento". ¿Qué significa eso en la práctica? Significa que Estados Unidos con otros aliados internacionales van a ayudarle a El Salvador a superar los obstáculos que le impiden el crecimiento. Ya está el estudio, ya estamos trabajando en eso. No quiero detenerme, pero alguien quizás diga "Bueno, Estados Unidos está bien que ayude, pero no es suficiente". No, no es suficiente, pero es importante. Y ya hemos hablado con los organismos internacionales, con los principales donantes de este país, la Unión Europea; y muchos de ellos con los países de Suramérica, para que hagamos una alianza internacional a favor del desarrollo de El Salvador, y poder escoger ciertas áreas territoriales, ciertos sectores, y a ponerle allí toda la energía para atraer inversión nacional y extranjera.

Obviamente, falta nuestra tarea. No basta una asociación internacional, sino que hay que hacer una asociación interna, una coalición nacional a favor del desarrollo. Y ahí es donde tenemos el gran problema que superar en el corto plazo.

De una vez por todas, deberíamos ponernos de acuerdo como país. ¿Cuáles son las apuestas estratégicas donde vamos a poner todos los esfuerzos en los próximos años? Eso es lo que he llamado desde hace años una banda. ¿Cómo generamos una banda común de consenso entre todos? Si logramos eso, estamos dando un salto cualitativo, que ya no depende entonces del que llegue el 2014, o del que llegue el 2019. Que ya haya un consenso común, y que nos permita a todos ir avanzando como país; y seguramente en 20 o 25 años tendríamos otro país, si hacemos eso. Pero ¡claro! Cuando uno dice que algo es negro y el otro dice que es blanco, no hay manera de generar las condiciones.

Nosotros, en las próximas semanas, vamos a formular una convocatoria nacional para un diálogo sobre el desarrollo de este país, con instrumentos concretos para ver si podemos ponernos de acuerdo. Estamos preparando eso. Ya hay compromiso de algunos sectores que van a participar; esperamos que todos participen porque este es un problema nacional, no es un problema de gobierno, ni es un problema de nadie en particular.

Hay otras iniciativas. Entonces tenemos ahí una cosa que la vamos a hacer ya, varios instrumentos que menciono: las asociaciones público priva-

das, las AFP las queremos hacer también para provocar inversiones estratégicas. En relación con la banca de desarrollo, estamos a punto de terminar la negociación con el sector empresarial, y tenemos un acuerdo hasta ahora del 100% para tirar la nueva ley de zonas francas. Según la OMC tenemos que corregir el régimen de zonas francas al 2015; y eso está generando inestabilidad porque la gente dice: "Bueno, ¿qué va a pasar cuando se termine esta legislación?". Hemos trabajado por varios meses, y ya tenemos casi lista la propuesta. Costa Rica y Panamá ya lo hicieron, adelantándose a nosotros y adelantándose cuatro años. En esa legislación por primera vez va un incentivo diferenciado para la inversión fuera de la zona metropolitana y en la zona metropolitana. Hay ventajas para los que inviertan fuera de la zona metropolitana. Los que inviertan acá, para descentralizar y poder utilizar mejor el espacio, me parece importante la política industrial. La acabamos de consensuar con el sector industrial; la vamos a lanzar en la próxima semana. Vamos a elegir ciertas áreas de desarrollo o territorios, como han hecho otros países. Es decir, donde vamos a centrar la actividad del Estado, y ojala de las inversiones.

Ya hemos dicho —y lo reitero—: vamos a proponer que en la segunda donación, que ojala nos la puedan conceder, una estrategia de desarrollo de un segundo Fomilenio, que creemos que es importante, se oriente al desarrollo de la zona marino costera de este país. El Fomilenio uno estuvo en la zona norte; y ahora hay que aprovecharla como principal productora de alimentos. Hay que poblarla. Y ahora en la zona marino-costera tenemos nuestro principal recurso y posibilidades; allí tenemos los puertos, tenemos el aeropuerto, tenemos un potencial turístico, tenemos un potencial más grande que el espacio terreno con respecto a la explotación de recursos marinos y, por supuesto, tenemos grandes pobrezas, grandes problemas de pobreza y desigualdad en esa zona, particularmente el agua potable es el principal problema en toda la zona costera. Y termino con las cuatro apuestas estratégicas, que nosotros vamos a anunciar en detalle en estos días y que en estos foros solo lo planteo.

Ha llegado el momento en que, como país, tenemos que ver cómo nos insertamos, qué producimos para los próximos 20, 25, 50 años. Menciono tres cosas en que creemos hay un consenso nacional bastante fuerte. Está es-

crito —pero yo quiero plantear las normas—. La primera: nosotros le vamos a proponer al país que deberíamos tener un acuerdo nacional con respecto a convertir a futuro a El Salvador en un país productor y exportador de alimentos, lo que supone reinventar las zonas rurales y el sector agropecuario. Sabemos que este país puede producir alimentos que por ahora no los producimos, sino que los importamos de Guatemala, y porque tenemos abandonada toda la agricultura; y eso no es de ahora, es desde hace ratos. Y todos los pronósticos dicen que en el futuro va haber una escasez a escala mundial de alimentos; y nosotros tenemos un nicho en este país que podemos utilizar para convertirnos en autosuficientes. Pero también para afrontar un excedente, si lo tenemos; y eso supone reactivar las zonas rurales que están totalmente abandonadas.

Ahora ya comenzó una discusión sobre el tema de las tierras. Hemos descubierto que hay bastante tierra ociosa. No se utiliza no solo porque no se quiera o por haraganes —como dicen algunos—. Simplemente, hay problemas legales, problemas de crédito y problemas de deuda. Vamos a proponer, a corto plazo, una ley de uso de la tierra, para que todas esas tierras que están sin usarse por distintos problemas se puedan utilizar.

Todo el tema alimentario y el tema de producción de alimentos son fundamentales. Y esta una de las estrategias; y lo otro, lo que ya se ha dicho siempre, es convertir a El Salvador en un centro integral de servicios logísticos y de servicios en todos los medios. Creo que El Salvador tiene todas las institucionalidades; y lo vamos hacer aprovechando que en tal actividad hay mucho consenso.

Tercero, tenemos que lograr una nueva inserción internacional. Nosotros queremos dejar las bases de un nuevo sector exportador en este país, de nuevos productos y de nuevos mercados. Vamos a echar andar una política agresiva de relaciones comerciales con las economías emergentes, India, China, Suramérica y, por supuesto, Centroamérica. Idealmente llegar a estar como unos países en Suramérica que tienen tres tercios: un tercio con Estados Unidos, un tercio con Europa y un tercio con Asia. Nosotros tenemos 50% con Estados Unidos; 25% con el Mercado Común Centroamericano, que depende de Estados Unidos, y el resto con unos pequeños países. Definitivamente, tenemos que cambiar esa estructura de destino de las exporta-

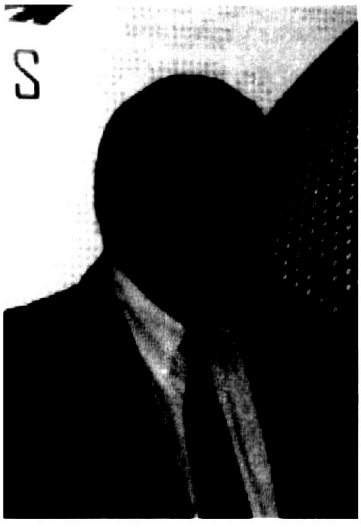
ciones. El último, obviamente, es una apuesta fuerte sobre los servicios y el tema del turismo.

Termino diciendo que estamos en la oportunidad histórica de construir las bases para un nuevo modelo económico social. Políticamente, creo que hay problemas; pero en esta área podemos avanzar bastante. Se necesita renunciar, por un lado, a los voluntarismos y, por el otro, a los dogmatismos. Construir las bases de un nuevo modelo significa hablar, negociar, concertar; y eso significa ceder, entender que el otro tiene parte de la verdad. Quitarse esa idea de que si no aceptan lo que es mío renuncio y me voy de la mesa.

Además que se necesita pensar en el país y no pensar en los intereses particulares, ni individuales, ni gremiales. No es que se abandonen porque no son excluyentes, pero hay una diferencia sustantiva cuando uno va a sentarse a una mesa a hablar de los problemas del país, que a sentarse a una mesa a defender intereses nada más. En ese sentido, nosotros estamos claros de que podemos llevar adelante un proceso de concertación que nos permita definir una estrategia de un nuevo modelo económico social.

Esto lo digo para gente que está preocupada con este tema de los cambios que se han visto en estos dos años, porque esto no vende: el uso del Estado en términos de modelo económico social. Dicen los historiadores que es la segunda o tercera vez, en la historia de este país, que está un gobierno que no pone el aparato del Estado al servicio de intereses particulares; y deberíamos aprovechar esa parte. Lo que no significa que no hemos cometido errores. ¿Cómo no? Todos cometemos errores. Estamos dispuestos, y vamos a seguir con esa filosofía. En términos del modelo de desarrollo, creemos que es fundamental.


TECNOLOGICA
ESCUELA DE
DERECHO
5
4
3
2



Reformas prioritarias para el desarrollo sostenible de Centroamérica

Dr. Roberto Artavia
Exrector del Incae, presidente de Aviva

Comienzo calificando un poco qué es un modelo de desarrollo. Y, en ese sentido, a veces me preocupa que confundamos lo que es la planificación del gobierno, lo que es el programa del gobierno, con lo que es el modelo de desarrollo. Yo pienso que los modelos de desarrollo son la respuesta estructural que una nación debe dar a lo que está ocurriendo a una escala global. Permítanme dar una versión de los retos globales y regionales, para después plantear algunos retos particulares que —creo yo— debe enfrentar El Salvador en su modelo de desarrollo hacia el futuro.

El primer tema es la demografía, y puedo pasar una hora hablando de esto. Pero sólo voy a decir lo siguiente: entre el año 1900 y el año 2010 le agregamos 5.1 mil millones de personas a la población del mundo. Hemos sido tan exitosos en los últimos cien años de la vida del hombre en la Tierra que la demografía simplemente explotó, y nos vinimos a dar cuenta que nos encontramos en un planeta en el cual no estábamos preparados para la agresividad de un depredador inteligente, que usando tecnología ha llevado casi todos los recursos hasta el límite de su disponibilidad.

La población del mundo aumenta 88 millones de personas por año, lo que significa que, aunque somos un poco más educados y nos reproducimos menos, somos tanto más exitosos en aumentar la longevidad de cada persona, que le agregamos mil millones de personas al planeta cada once años. Eso significa que vamos a tener poco más de 8 mil millones de personas en el planeta cuando celebremos el bicentenario de nuestra Independencia el 15 de septiembre de 2021.

Cuando vemos el planeta —completo— en términos demográficos, nos damos cuenta de que América se hace relativamente pequeña; y es en Asia donde se concentra la masa crítica. Y Asia tiene un problema en particular. Asia es una región del mundo que, a pesar de que el subcontinente asiático y el subcontinente indio son relativamente biodiversos y ricos en recursos; cuando lo llevamos a la totalidad del continente asiático, vemos que sus recursos son muy escasos para cubrir las necesidades de su población.

Cuando vemos el mapa del mundo ajustado por la distribución de riqueza, se ve que solo hay tres regiones ricas: Estados Unidos, Japón y Europa. En ese sentido, la capacidad de crear productividad y de crear riqueza en el planeta realmente está concentrada en pocas manos, y, cuando digo pocas manos, obviamente el actor más grande, la nación más importante, es Estados Unidos.

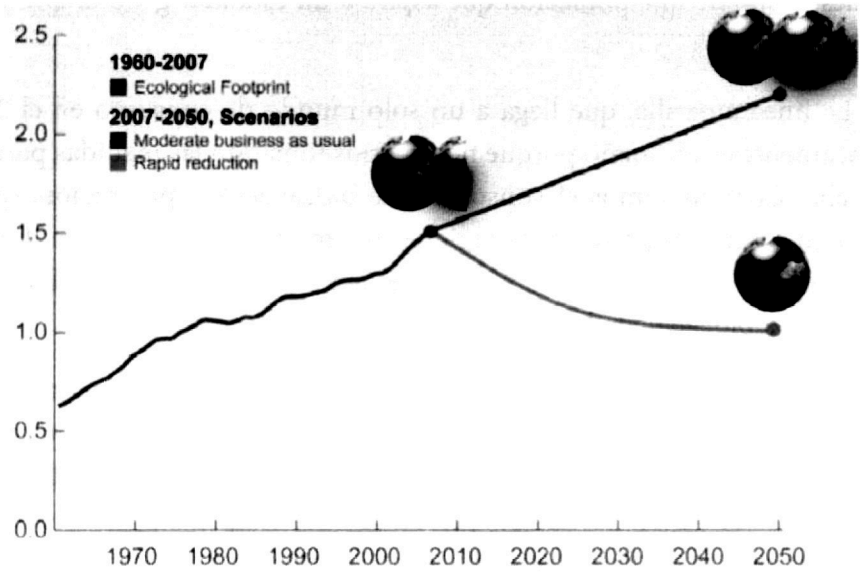
Al mismo tiempo, el último estudio de distribución de riqueza en Estados Unidos muestra que el 23% de la riqueza de ese país está concentrado en el 1% de la población. La concentración de riqueza es una tendencia dominante en la globalización, y eso es fácil de explicar: los que tenían los recursos para explotar la economía global rápidamente, o sea, los que tenían el conocimiento, la tecnología, la capacidad de comunicación y la capacidad de controlar operaciones a distancia, han logrado concentraciones de riqueza impresionantes. Por eso es que nuestros bancos hoy se llaman Citi y HSBC. Por eso es que nuestro comercio detallista hoy se llama Wallmart, y por eso es que las grandes corporaciones ricas, avanzadas en tecnología, gerencia, y productividad concentran la creación de riqueza a escala planetaria. Ya no solo hay una disparidad Norte-Sur, sino una disparidad dentro de los mismos países desarrollados que empieza a ser verdaderamente preocupante.

Al mismo tiempo, cuando vemos el uso de recursos naturales y lo medimos por emisiones $C0^2$, es Estados Unidos el "delincuente". Por supuesto Europa y Japón tienen un nivel de emisiones también alto. China y Rusia aumentan también, son grandes emisores a pesar de ser economías emergentes. En esta medida, Suramérica, y particularmente Centroamérica, son emisores muy insignificantes en términos relativos.

Latinoamérica es una de las regiones de bajo consumo en el mundo. Por el relativamente bajo nivel de industrialización, no somos grandes emisores de CO^2. Pero hemos manejado tan mal nuestra plataforma de recursos naturales que nos hemos vuelto escasos en recursos, sin haber convertido ese sacrificio en fuente de riqueza, y mucho menos de distribución de la poca riqueza que ha sido creada al sacrificar nuestra naturaleza. En otras palabras, quemamos nuestros recursos naturales y no tenemos resultados de una estructura social sostenible.

Cuando medimos la huella ecológica global, la humanidad en su conjunto esta consumiendo más que la biocapacidad existente. Ustedes se preguntarán: "¿Cómo es eso posible?". Pues es muy sencillo: nos estamos comiendo

Gráfico 1. Escenario de la huella ecológica hacia 2050



y-axis: number of planet earths, x-axis: years

los recursos de las siguientes generaciones, de acuerdo con el Global Footrpint Network. Hoy estamos consumiendo 1.4 planetas de biocapacidad, lo cual significa que "aun con mejoras tecnológicas realmente impresionantes, nuestros nietos van a vivir una era de profunda escasez de recursos naturales; de energía, de fuentes de alimentación, fuentes de agua, fuentes de materiales, etc.".

Esa línea roja en el gráfico 1, que sigue subiendo y que llega a 2.2 planetas de consumo total, ya implica una mejora tecnológica constante. Si no se da esa mejora tecnológica, eso llega casi a cinco planetas de consumo. Pero lo que dice allí es que, si seguimos el modelo de desarrollo y consumo actual, es decir, si todos queremos vivir con los estándares de consumo de los norteamericanos de hoy, aun con las mejoras tecnológicas, vamos a necesitar más de dos planetas en el año 2050. En ese momento, ya la calidad de vida a que aspiramos no será factible porque necesitaríamos más de un planeta extra para satisfacer la demanda, y porque habríamos robado su propio consumo a las generaciones futuras.

Si este escenario no varía, va a haber guerras por el agua, guerras por recursos naturales, por el acaparamiento de alimentos. Va a haber situaciones muy complejas en el futuro, si no moderamos el consumo y las expectativas de desarrollo de una población que aspira a un estándar general que ya no es posible.

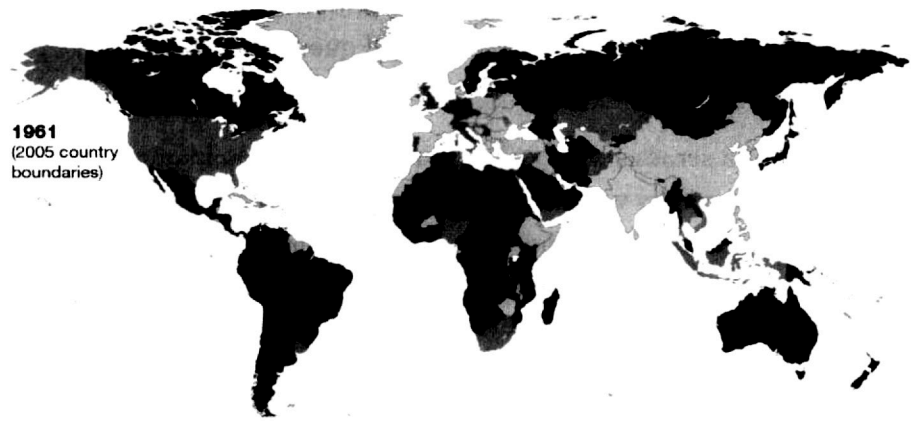
La línea amarilla, que llega a un solo mundo de consumo en el 2050, francamente es un sueño porque no estamos tomando las medidas para llegar allá. Cuando vemos el consumo y la biocapacidad por región, queda claro que la mayor parte de las regiones del mundo: Norteamérica, Europa Occidental, Medio Oriente y Asia ya se han sobregirado en la relación de consumo a biocapacidad.

En otras palabras, a través de importaciones y de consumir recursos de generaciones futuras están sobregirados como en 70% respecto a lo que sería un nivel de consumo sostenible. ¿Dónde están los bancos de recursos que quedan? La respuesta es que quedan cuatro bancos principales de recursos naturales para el futuro: Australia, Canadá, Siberia y América Latina.

Cuando decimos América Latina, nosotros nos ponemos felices; pero resulta que no somos nosotros los centroamericanos, sino más bien la Amazonia. Esta se encuentra en seis países de Suramérica. El resto de los recursos del subcontinente —en lo que no es Amazonia— son la Patagonia y el Gran Chaco, que está concentrado en otras naciones del sur. En buena parte por el poder que implica esta abundancia relativa de recursos es que, en tiempos recientes, se ha visto a Brasil empezar a posicionarse y a ser aceptado como una potencia global importante.

Brasil ahora está incluido en la agenda del G8, en el G20 y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En fin, está cobrando una importancia alta porque ya sabe el mundo entero cuánto vamos a depender de su banco de recursos para el futuro. Esta abundancia relativa hace que, por lo menos

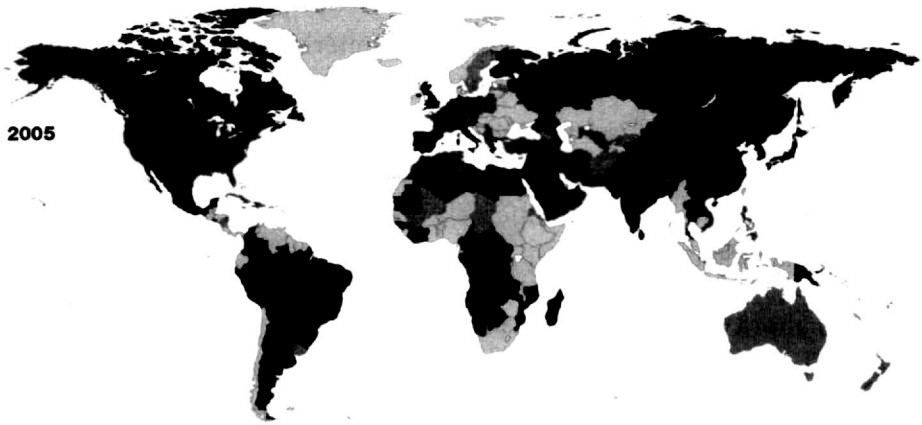
Gráfico 2. Biocapacidad 1961



en teoría, América Latina sea rica en el futuro. Pero, como hemos visto, en el pasado no hemos logrado convertir esa riqueza natural en productividad y distribución de riqueza, y ese va ser uno de los grandes retos para la región.

Este (gráfico 2) era el mapa de biocapacidad en el año 1961. Allí, lo que aparece en verde oscuro, son países que tenían biocapacidad en exceso relativo a su población; los que aparecen en rojo eran países que ya habían comprometido su biocapacidad, su consumo era mayor que su biocapacidad; y esos estaban concentrados en Europa, Japón y en India y China por su masa demográfica; y de allí el Medio Oriente que, por las grandes zonas

Gráfico 3. Biocapacidad 2005



desérticas, tiene una biocapacidad muy baja. Pero en el 61 el mundo entero se podía alimentar y las generaciones futuras estaban seguras.

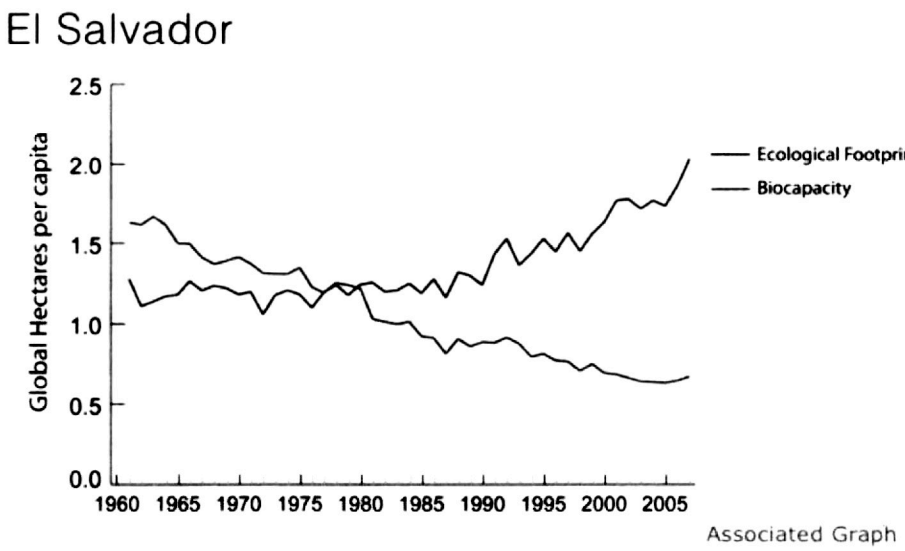
Este otro (gráfico 3) es el mapa de hoy; y en rojo oscuro está, entre muchos otros, El Salvador como un país en el que su consumo supera por mucho su biocapacidad.

Si vamos a ser una economía agroalimentaria, eso lo que implica es irrigar, repartir semilla y ver crecer. Tenemos que entender que cuando decimos ir a sembrar allí cultivos alimentarios, estamos utilizando una biocapacidad escasa, que al usarla en alimentos la vamos a dejar de usar en otras cosas en vista de la baja capacidad del país, determinada por su pequeñez territorial.

Realmente, El Salvador tiene un futuro muy comprometido. Dicho sea de paso, Costa Rica, con todo nuestro famoso ambientalismo, hace tres años nos sobregiramos y ya estamos no en rojo, pero si en rosado. Ya estamos consumiendo recursos de las generaciones futuras o de importaciones del resto del mundo. Hoy en día todavía se puede importar biocapacidad prestada del resto del mundo, pues Canadá, Suramérica, Australia, Siberia y el sur de África todavía tienen biocapacidad en exceso.

Pero la pura y limpia verdad es que, tanto en Rusia como en África, como en América Latina, en realidad no es que tenemos biocapacidad en exceso, salvo en el caso de la Amazonia, sino que nuestro consumo es tan bajo por los altos porcentajes de gente en pobreza que realmente no estamos

Gráfico 4. Biocapacidad de El Salvador



llenando las necesidades de la población. Cuando empecemos a ser exitosos, en términos sociales y de distribución del ingreso, vamos a erosionar nuestra base de recursos muy rápidamente.

Este es el gráfico de biocapacidad contra huella ecológica de El Salvador. Como se puede ver, el país se sobregiró más o menos en el año 80, y la brecha se viene ensanchando desde entonces. La huella ecológica per cápita cada vez está más distante de la biocapacidad per cápita; y la verdad, eso no debería sorprender. La capacidad boscosa de este país es mínima, las fuentes de agua están comprometidas. Las tierras se han erosionado con poca capacidad de respuesta de los sistemas reproductivos y del Estado; y en realidad lo que estamos diciendo acá es que esta es una nación que, si pensaba vivir de sus recursos naturales; hacia el futuro, va a tener que redefinir esos recursos naturales y vamos a tener que encontrar la forma de incrementar su productividad, pues son recursos ya escasos.

Cuando hablamos de innovación y tecnología, siempre pensamos en *software y telecomunicaciones*; y posiblemente la tecnología más importante que debe desarrollar este país tiene que ver con reforestación y recuperación de suelos porque, de otra manera, vamos a ser una economía no factible hacia el futuro. Esto representa una serie de retos, pues al riesgo ambiental hay que sumarle los riesgos demográfico, productivo y económico. La alta

demografía relativa a la base de recursos naturales ejerce una presión creciente sobre estos; y eso si el cambio climático no nos complica mucho más el panorama, pues entre huracanes, sequías e inundaciones —resultado de un cambio climático drástico— la biocapacidad de mediano plazo de las naciones se podría ver aun más comprometida. En el futuro se verán grandes migraciones y choques de cultura cuando haya escasez de agua, escasez de alimento, escasez de trabajo o porque se agotan las minas en diversas partes del planeta. La gente tendrá que movilizarse a donde haya recursos, y esas migraciones ya no son bienvenidas. Fueron bienvenidas cuando en el mundo había mil millones de personas, pero cuando hablamos de 8 mil millones de personas, ya nadie quiere recibir a nadie, porque los recursos son escasos globalmente. Y entonces, ¿quiénes van a tener acceso a esos recursos? Pues lo más probable es que sean las naciones económica y militarmente poderosas.

El futuro nos depara el conflicto por acceso a recursos. Siempre que hablamos del conflicto por recursos hay tres respuestas posibles, que son: la negociación, las mejoras tecnológicas y la guerra. Desgraciadamente, todo inclina a pensar que lo que va a predominar es la guerra. Por ejemplo, ahora sabemos por qué los Estados Unidos no encontraron las armas de destrucción masiva y no pudieron instaurar una democracia en Iraq. La invasión se dio porque Estados Unidos necesitaba controlar un recurso natural precioso hacia el futuro.

Cuando hablamos de la Amazonia, las ideas "creativas" no faltan. Recientemente el príncipe Carlos de Inglaterra propuso formalmente que las Naciones Unidas controlaran y regularan el uso futuro de la Amazonia. Los brasileños, por supuesto, están en contra y han ignorado semejante propuesta; pero literalmente las naciones escasas en recursos y desarrolladas ya están empezando a tener estas "grandes ideas" de cómo van a compartir las riquezas naturales hacia el futuro.

Esta propuesta parece cosa de risa, pero la verdad es que es un riesgo real al que nos vamos que tener que enfrentar. Algún día a las naciones desarrolladas se les ocurrirá tomar la Amazonia. Yo quiero ver quién es el que lo va a impedir. Aunque suene algo paranoico, es un riesgo verdadero. No creo

que lo hagan pronto o del todo, pues hoy hay una estructura global diferente. Pero el hecho es que Brasil no solo está estableciéndose como potencia, sino que, relativo al producto interno bruto, después de Estados Unidos, hoy es Brasil el país que más gasta en el incremento de su base militar porque sabe que eventualmente va a tener que proteger esos recursos.

La voluntad de negociar dura poco cuando la escasez es grave, cuando la gente sufre. Y la pregunta es si la solidaridad creciente —que para mí es el reto más grande en un futuro— va ser una realidad. Posiblemente no lo veamos los que estamos sentados hoy aquí en este salón; pero el mundo del futuro, sin solidaridad entre naciones, estará lleno de peligros y conflictos.

Yo diría que, en promedio, los que hemos asistido a este evento tenemos dos y medio carros en nuestras casas. Nosotros somos grandes emisores, grandes consumidores. ¿Vamos a estar dispuestos a tener sólo un carro por familia para que otros puedan tener un trasporte público decente y eficiente? ¿Dónde vamos a ser solidarios? ¿Dónde vamos a tomar las decisiones, de verdad complejas, respecto a nuestro estilo de vida y patrones de consumo?

Latinoamérica, en medio de todo esto, es la región con desigualdades sociales más marcadas. Brasil, después de dieciséis años de brillante gobierno de Fernando Enrique Cardozo y Lula da Silva, sigue siendo una de las economías más desiguales de América Latina; a pesar de haber fortalecido una clase media que viene creciendo. Vamos a tardar décadas para realmente lograr niveles de igualdad aceptables.

Tenemos más de 200 millones de personas, casi el 40% de la población, viviendo bajo la línea de pobreza. Somos, por mucho, la región más violenta, insegura y corrupta del planeta. Hoy en día, están reunidos en Guatemala los presidentes mesoamericanos con Estados Unidos y la Unión Europea, hablando de cómo vamos a lidiar con el narcotráfico y la violencia en esta región. Si doce funerales por día solo en El Salvador, la verdad es que esa es la punta del *iceberg* de lo que está ocurriendo.

En México, el conflicto ya tiene tres caras: la cara del narcotráfico, la mafia organizada con niveles de violencia y terrorismo urbano —como yo no he visto en ninguna parte— y la de una pobreza agobiante para una parte significativa de su población. Bogotá, en sus peores épocas, no tenía 250

decapitados en seis meses como los hay hoy en México; pero lo que es más preocupante: la semana pasada en Tamaulipas aparecieron 31 ladrones y violadores asesinados por una llamada "mano blanca" mexicana. Ya hay, del otro lado, grupos empresariales y grupos de ciudadanos desesperados dando una respuesta igualmente violenta y descontrolada; y eso es el resquebrajamiento y la ruptura total de la institucionalidad y el contrato social en ese país.

Las altas tasas de migración entre jóvenes son otro ejemplo de la ruptura de nuestros contratos sociales. La verdad es que la única exportación rentable de este país, consistentemente por los últimos treinta años, han sido los jóvenes, su población; y eso no se va a detener hasta que no tengamos un modelo de desarrollo que sea capaz de generar las oportunidades del caso; y aún estamos en búsqueda de un modelo de desarrollo a largo plazo.

Somos increíbles. Tenemos toda la riqueza, tenemos todo el conocimiento, hasta aprendimos a manejar las macroeconomías en la década de los 80; y aún no nos podemos poner de acuerdo en lo esencial de un modelo de desarrollo a largo plazo. Hoy está de moda el modelo de Lula da Silva, el de Mújica en Uruguay; y el de Chile, el de Bachelet. No el de Piñera, porque este nos asusta un poco. A otros les gusta más el de Chávez, en Venezuela. Por allá, a la derecha del espectro político anda Martinelli. Costa Rica está un poco perdida, estancada en su productividad; y ahora tiene los motores truncados. En realidad, no hay un modelo de desarrollo regional y ni siquiera uno nacional en la mayoría de los países de la región. No hay un acuerdo sobre el país al que se aspira a 25 o 30 años plazo. No hay claridad del país que queremos ni un imaginario colectivo de todos los salvadoreños, de todos los ticos, ni de todos los uruguayos respecto al modelo de desarrollo que queremos, de manera que los gobiernos puedan ir un poco más a la izquierda o un poco más a la derecha; pero con un norte claro y con principios y valores esenciales compartidos por todos los actores sociales.

Latinoamérica tiene amplitud de territorio, recursos naturales abundantes y relativamente baja demografía —9% de la población global—; pero también muy baja productividad agregada. No hemos sabido convertir las riquezas naturales en producción de bajas emisiones, en parte por nuestra

pobreza, desigualdad y grandes brechas sociales, inestabilidad política e institucional aquí. Es más, hay naciones de la región, como es el caso de Guatemala, en que un gobierno que entra lo que hace es destruir lo que había hecho el anterior, en vez de construir sobre las bases dejadas.

Como no hemos logrado conformar una visión compartida de futuro, entonces nos concentramos en hacer programas de gobierno, no en invertir en consolidar modelos de desarrollo; y es ese el gran problema. Y, por supuesto, tenemos una integración regional con dos caras: una cara positiva, hay comercio, hay un intercambio entre los países, que es benigno; pero por otro lado la verdad es que Costa Rica y Panamá no quieren saber nada de integración institucional y política, y, por lo tanto, en ese campo realmente no se avanza.

En el siglo XXI pasaremos de un "siglo americano", un siglo que tuvo su motor de desarrollo en el Atlántico Norte, a un "siglo global" con mucho peso en el Pacífico. Vamos a pasar del desarrollo impulsado desde Estados Unidos y Europa, a uno en que Asia será el gran dinamizador, por su necesidad de darle bienestar a 3.5 mil millones de personas; y con Latinoamérica, Canadá, Rusia y Australia siendo las grandes fuentes de recursos, que ojala convirtamos en productividad y no en materia prima como en el pasado.

Manejar nuestra riqueza natural de una forma sostenible es ecoeficiencia, lo que implica eliminar los desperdicios y capturar el valor agregado de todos los recursos de las industrias de extracción. La consigna debe ser que, si usamos nuestra tierra para producir café o usamos nuestras minas para producir cobre, lo hagamos para exportar productos terminados —con marcas propias— capturando todo el valor agregado de la cadena productiva para nuestras naciones.

En vez de seguir siendo suplidores de materias primas relativamente escasas, necesitamos productividad en el uso de los recursos y consistencia en el modelo de desarrollo. Tenemos que lograr un gran acuerdo nacional, una visión de largo plazo de la nación a que aspiramos y constancia de los gobiernos futuros en perseguirla.

Es imperativo también hablar de las empresas y los consumidores. Al final las macroeconomías no son más que la suma de las microeconomías;

y si nosotros no cambiamos en el nivel micro, en el ámbito de los senos familiares, a nivel de las organizaciones productivas, de las organizaciones sociales, entonces realmente no estamos trasformando nada.

Pero hay que entender que una economía tan pequeña como la de El Salvador, y que ha perdido una parte importante de su juventud en la emigración y las maras; que está totalmente sobregirada en sus recursos naturales; que es relativamente escasa en agua; que no tiene una población educada, no va a poder enfrentar los retos que se están planteando. Va a llegar a un conflicto social de tal magnitud que ustedes y nosotros, que somos relativamente ricos y educados, nos vamos a aislar cada vez más en condominios cerrados, con más guardias de seguridad, con más autos blindados para tomar distancia del promedio de nuestra población; y eso si no terminamos como los empresarios de San Pedro Sula, que hoy viven con sus familiares en Miami y viajan de lunes a viernes a trabajar en las zonas francas en sus empresas de Honduras, y cada viernes a las 3 de la tarde van de regreso para Miami porque ya no es vivible la situación en la que se encuentran. Yo no se ustedes, pero realmente yo espero que Costa Rica no llegue a ese punto, igual que espero que El Salvador no lo haga.

Todo lo dicho tiene implicaciones importantísimas para las empresas: tienen que aumentar el valor agregado del recurso que utilicen de la naturaleza; tienen que manejar todos los materiales con ecoeficiencia; tienen que lograr que recursos como el agua se reciclen en 100%, que la basura no exista, que no haya desperdicio de recursos naturales. Es perfectamente posible lograrlo; pero para esto se requiere de capital humano mejor calificado y preparado en todos los ámbitos de las organizaciones.

El Salvador nunca va a ser el granero del mundo; nunca va a ser un gran exportador de recursos naturales porque en Brasil y Argentina, por ejemplo, hay fincas mucho más productivas por su escala y factores de producción. La única riqueza con la que una nación tan pequeña, con tan pocos recursos naturales puede contar a largo plazo es una población educada y de alta productividad, que en cada acción productiva agregue conocimientos, tecnología, sabiduría y experiencias. Pero con un sistema educativo tercermundista, casi cuartomundista, eso no se va lograr.

El punto principal de la agenda nacional y del modelo de desarrollo del país debe ser una reforma educativa que haga que la educación pública de este país alcance la calidad que tienen hoy Corea del Sur o Finlandia. Las naciones de esta región ya ni siquiera podemos pensar en alcanzar a Chile o en el modelo educativo de Uruguay como meta, sino que debemos pensar en dar un salto vertical en el modelo educativo, como única opción de alcanzar el desarrollo y enfrentar los retos que se nos plantean de cara al futuro.

Porque lo único con lo que podemos contar en un país tan pequeño en recursos naturales es con un capital humano excepcional. Eso lo entendió Singapur hace muchos años; lo entendió Hong Kong; lo entendió Japón en su momento, y lo tenemos que entender nosotros hoy, o simplemente no vamos a salir adelante. En este sentido, los líderes y gerentes son responsables por formar a su capital humano, por exigir del sistema educativo un capital humano con otras capacidades y generar la demanda para la reforma del sistema.

Hay tres principios por los que las empresas deben aprender a vivir: 1) no hay sociedades ni comunidades sostenibles si no hay organizaciones responsables. 2) Una organización puede ser responsable en una comunidad que aún no ha evolucionado a serlo. En otras palabras, nosotros podemos establecer y hacer tendencias, y 3) Una organización es responsable si, en primer lugar, en términos generales, conserva y maneja responsablemente todos los recursos críticos; y el más crítico es su capital humano.

Hoy las empresas pueden ser "agua-neutrales", literalmente recuperar el agua que utilizan en los procesos, en la misma forma en que pueden ser "carbono-neutrales". No debemos desperdiciar agua en un país tan escaso de agua como El Salvador. No debe existir la basura. Actuar con alto nivel de ecoeficiencia significa capturar el valor máximo de cada recurso que utilicemos, para el beneficio del país, y, por supuesto, con colaboradores que han internalizado estos valores como propios, de manera tal que, al regresar a las comunidades en que residen, se comporten exactamente igual que en la empresa: sin desperdicio de agua, sin desperdicio de ninguna clase de recursos.

En lo social, las empresas van a tener que aprender a medirse por su impacto en la comunidad. Por supuesto, cumpliendo con la ley, con buenas prácticas de negocios, que en resumen significa cumplir con las expecta-

tivas de los accionistas y propietarios, de los clientes, de los suplidores y, por supuesto, de los colaboradores. Necesitamos organizaciones capaces de mitigar su huella ambiental hasta donde sea posible y empezar a medir el impacto de sus inversiones y estrategias en la comunidad a las que sirven. Deben preguntarse: ¿Qué impacto tenemos con nuestras operaciones? ¿Estamos generando empleo, productividad, salarios por arriba del promedio? ¿Realmente estamos siendo parte de la transformación positiva o somos más bien una parte del problema?

Cuando hablamos de responsabilidad social no es actuar simplemente para dormir bien, aunque eso sea sin duda importante. No es para tener argumentos de mercadeo, sino que, cuando un conjunto de empresas empieza a actuar responsablemente, se ven incrementos en la productividad, mejoras en el clima de negocios que comparten, mejoras en las relaciones laborales, creciente gobernanza porque mejoran las relaciones con el gobierno; también se mitiga el impacto ambiental y se alcanza creciente prosperidad del mercado todo lo cual inicia un circulo virtuoso. Este es un tema en que se requiere que las empresas dominantes, las empresas grandes, inviertan para crear este círculo virtuoso en cada comunidad lo antes posible.

Para que lo hagan tienen que aprender a conducirse de manera diferente. La junta directiva en sus sesiones no debe limitarse a revisar el estado de pérdidas y ganancias para ver cuánto pagan de impuesto y cuánto les quedó. Para ser consecuente con el sentido de responsabilidad que quieren dar, deben empezar a medir el impacto social y el impacto ambiental de sus operaciones. Tienen que aprender a medir la ecoeficiencia, el beneficio recibido y la productividad de cada uno de sus colaboradores. Hay que cambiar los parámetros del desarrollo y, por supuesto, pasar en última instancia por estrategias filantrópicas y alianzas con organizaciones de la sociedad civil y del Estado, que son necesarias para impulsar una nueva etapa de desarrollo nacional.

Las empresas que son responsables en la forma que acabo de describir pueden donar cero en filantropía, pueden tener cero en alianzas en la sociedad civil, y aún así medir y gozar de un profundo impacto en su comunidad. Lo que es necesario es que participen en la articulación de un nuevo contra-

to social. Y para que el contrato social se re-articule, se necesita al gobierno y al Estado como plataforma, con reglas del juego claras, con una visión clara del futuro e instrumentando aquellas políticas que realmente son necesarias para un modelo de desarrollo a largo plazo. Se requiere también de un sector productivo que lea esas señales, que actúe consecuentemente con la visión propuesta; y se requiere también de una sociedad civil organizada que facilite alianzas intersectoriales y cumpla con su labor de crear valor social y ambiental de manera complementaria al Estado y al sector productivo.

La sociedad civil organizada debe ser ancla de todo aquello que no entra en el sector productivo; debe ser la conciencia y, de alguna forma, el gestor de los valores del contrato social propuesto. Porque, desgraciadamente, nuestro contrato social está despedazado en las naciones mesoamericanas. Cuando como sociedad no nos podemos poner de acuerdo en lo esencial, en lo simple entonces no podemos hablar de un contrato social que funcione. La ruptura del contrato social es evidente si estamos hablando de doce muertos al día, de emigración de la juventud, de la existencia de pandillas y de crecimiento de la represión y del sistema carcelario como respuesta. Estos síntomas reflejan que hemos empezado a perder la batalla por alcanzar un contrato social donde sean más bien la paz y la seguridad, la educación, la productividad, la sostenibilidad y la equidad los valores que nos unen.

En ese sentido, entonces, tenemos que ver cómo rearticulamos el contrato social. Y no estamos hablando de nadie que más que de nosotros mismos. Cada uno de nosotros tiene un papel que jugar en esto. Por supuesto, hay que instrumentar los cambios de cultura. La gente no cambia de cultura porque uno se ponga a predicar como lo estoy haciendo yo aquí. No se puede pensar que se va a transformar la mentalidad de la gente con discursos. La transformación tiene que ser instrumentada con leyes, con nuevos estándares y certificaciones, con incentivos y castigos, que van desde estructuras impositivas hasta programas de capacitación y educación.

La competitividad social, por otro lado, debe dejar de ser una abstracción. Referente al modelo de desarrollo, si algo tenemos que dejar de hacer es dejar de medir el crecimiento per cápita. El ingreso per cápita creció al 8% en Costa Rica en el último año, que creció vigorosamente; y la desigualdad

creció; y el número de pobres creció. Eso es simple y sencillamente porque son medidas de tendencia central, que lo que hacen es calcular un promedio y ocultar los extremos. Y resulta que la información más valiosa del desarrollo está en los extremos de la distribución del ingreso. Por lo que hoy nosotros proponemos empezar a medir la competitividad social, medida por el desempeño y calidad del gobierno del Estado, por la responsabilidad y competitividad de las empresas y por la escala, relevancia e impacto de la sociedad civil organizada. Queremos medir la acumulación de capacidad social. Un país donde hay doce homicidios por día obviamente no tiene una acumulación de capital social alta, pues tiene un contrato social maltrecho. Y la capacidad social acumulada está definida por seguridad, equidad, felicidad, acceso, cohesión social y protección ambiental.

En el mundo actual las presiones del desarrollo son tantas y tan cambiantes que las sociedades necesitan innovar, y, por lo tanto, la eficiencia adaptativa se vuelve fundamental; y esta depende del capital humano, de la capacidad de innovar y de llevar a escala las innovaciones relevantes. Entonces, en este lado del modelo de la competitividad social, lo que tenemos es buscar dónde están los líderes y dónde está la plataforma humana sobre la que vamos a estructurar la sociedad deseable y sostenible del futuro.

Tenemos que escoger si esa sociedad va a ser la de "que vivo en el cuarto piso con guardias abajo y salgo en carros blindados"; o va a ser aquel San Salvador en donde uno salía a caminar por el centro de la ciudad a comprar en la tienda y regresaba caminando o en autobús a su casa con plena seguridad. Esas sociedades hoy son posibles, pero no en Mesoamérica.

Entonces, si a mí me hablan de un modelo de desarrollo, yo no lo voy a definir en un nivel de ingreso *per cápita*. Para mí, el modelo de desarrollo es el que nos hace recuperar la libertad y la calidad de vida que otros días gozáramos.

¿Cuáles son las conclusiones de todo lo anterior? Los grandes retos globales y regionales en lo ambiental y en lo social son claros. Tenemos que entender que el futuro está determinado por esto: las organizaciones y los individuos deben tener un marco de valores y conductas consecuentes con los tiempos que vivimos. En otras palabras, ya no podemos llegar a la oficina para hacer lo que estábamos haciendo antes de venir acá. Necesitamos

entender que, o cambiamos nuestra conducta; cambiamos nuestros patrones de consumo; cambiamos nuestra actitud a la solidaridad, o nos estamos condenando a vivir en ese mundo de centros aislados y de estructura feudal moderna.

Lo que no se mide, no se cambia. Si lo que se quiere ver es innovación, hay que medir innovación, si progreso social; medir progreso social; si equidad, medir equidad; y dejemos de ocultar la verdadera situación: que porque este año hay buenos precios del azúcar y del café el país va ha crecer un poco más, sin entender que en realidad no estamos cambiando en nada la estructura de los problemas y soluciones.

Se requiere empezar a medir el desempeño de las organizaciones por triple línea de base, en todas, sean con o sin fines de lucro y hasta estatales. Todas las organizaciones deben ser medidas en su desempeño económico-financiero, social y ambiental. Las comunidades, familias e individuos no estamos exentos, pues lo que hacemos en nuestras casas, lo que hacemos en nuestra empresa; lo que hacemos en el comercio cuenta. Para todo esto hay que instrumentar en los ámbitos económico y social los cambios de cultura y conducta que se buscan.

Las cosas habrán cambiado cuando haya nuevas instituciones, nuevas estructuras sociales, nuevas leyes, incentivos, castigos, facilidades para usar mejor los recursos; infraestructura que realmente permita cambiar nuestra cultura. Debiéramos estar pensando en esa instrumentación. ¿Cuáles son las reformas prioritarias, como decía el título de la conferencia? Y la respuesta es que debemos aprender a medir el desarrollo y su sostenibilidad en otra forma, en consistencia con el mundo del futuro y no con el del pasado. Cambiar la cultura empresarial, institucional e individual a una regida por los valores clave de la sostenibilidad, que son: solidaridad, ecoeficiencia, responsabilidad e innovación.

Si esos no son los valores fundamentales de la siguiente generación, de los salvadoreños en general, yo me temo que la mayoría de nosotros viviremos dentro de uno de esos "nuevos castillos feudales modernos", aislados de nuestros conciudadanos; o habremos emigrado buscando una mejor vida en otra parte.

El gobierno no va a desarrollar El Salvador; la sociedad civil no va desarrollar El Salvador; y los empresarios solos no van a desarrollar El Salvador. Solo lo podemos hacer si compartimos una visión del futuro y empezamos a trabajar en articular un contrato social que nos permita marchar hacia allá de una manera consistente, articulando las alianzas indispensables entre los tres sectores de la sociedad.

Para adaptarlos a retos del futuro, debemos cambiar nuestro modelo de desarrollo. Y debemos entender, sobre todo, que una nación tan pequeñita, tan escasa de recursos; que ya perdió una porción importante de su juventud en la emigración; que ha pasado por guerras; que ha pasado por situaciones extremas en el pasado, no va a lograr llegar al desarrollo sin cambiar en todas las dimensiones mencionadas sin rearticular su contrato social, sin enfocar sus recursos hacia una juventud educada, productiva e innovadora.



Qué reformas y transformaciones requiere el modelo económico de El Salvador

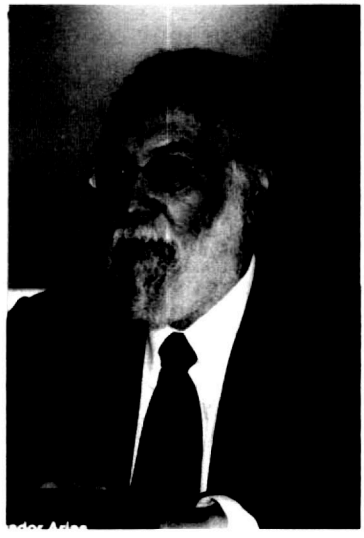
Introducción: *Ing. Mario Andino, Senado Consultivo Utec*

El Salvador viene de una economía agroexportadora. Después se pasó a una economía de sustitución de importaciones, que dura hasta los años 70. Luego, tenemos el conflicto en el cual, prácticamente, el modelo fue el de guerra; y entramos, ya en los años 90, implantando lo que fue el Consenso de Washington.

Joseph Williamson, allá por 1989, escribió las diez políticas económicas que recomendaba seguir a principalmente los países de América Latina. Estas fueron adoptadas por el Banco Mundial, el BID y el Fondo Monetario Internacional, y prácticamente impuestas a nuestros países. Subsanaron al principio una serie de anomalías, como las hiperinflaciones de los países de Suramérica. Pero nosotros —que fuimos los mejores alumnos, los primeros de la clase— no pudimos advertir las deficiencias que tenía este modelo. El mismo Williamson, posteriormente, se dio cuenta de esas deficiencias y las modificó con cuatro recomendaciones más, lo que se llamó posteriormente el Consenso de Washington 10+4: las diez políticas iniciales y las cuatro posteriores en las cuales ya se le daba el énfasis a la formación del capital humano y también al control que había que tener para las privatizaciones.

El Consenso fue criticado duramente por varios economistas de la época. Sin embargo, nosotros no pudimos advertir que una de las críticas grandes era que el libre mercado no puede funcionar con las asimetrías que presentan los mercados, sobre todo los mercados pequeños, en los que, como el nuestro, habían muchos oligopolios; o sea, que el mercado no está diseminado en múltiples productores y compradores; y nuestra economía, de hecho, por las economías de escala, tiene pocos productores en algunas áreas. Esto no lo detectamos, y seguimos aplicando el modelo que nos ha llevado a la situación actual en la que nuestro crecimiento ha disminuido. No le pusimos énfasis a la educación; y entonces las cuestiones de que si hay que reformar o de qué reformas necesita el modelo salen sobrando. Así es que, con esa visión del futuro, queremos encarar este panel.





Qué reformas y transformaciones requiere el modelo económico de El Salvador

Una visión particular del
Dr. Salvador Arias
Economista, exdiputado por el FMLN

Efectivamente, el sistema capitalista mundial es un devorador de recursos naturales y de recursos humanos porque el nivel de pobreza en el mundo es terrible. El problema se da al agregar el factor humano al análisis de los recursos y la sostenibilidad. La falta sostenibilidad más grave es la relacionada con la existencia humana. Hay estudios de Naciones Unidas que establecen que si el estilo de consumo imperante en el capitalismo se quisiera utilizar para satisfacer las necesidades de la humanidad, antes de satisfacer las necesidades del 40 o 50% de la población mundial, se agotarían los recursos naturales existentes. Hay un problema del sistema capitalista en cuanto a la sostenibilidad, el cual es su profundo esquema de destrucción de los recursos naturales por los altos niveles de energía que el sistema de producción de bienes y servicios desarrollado consume. Este enfoque es importante se incorpore cuando se habla de sostenibilidad. Hice esta reflexión porque, cuando vemos el caso de El Salvador, indiscutiblemente, con el esquema consumista con que funciona la economía y la gran concentración de la riqueza y la generalizada situación de pobreza, si nosotros quisiéramos resolver el problema alimentario la agricultura nuestra no daría abasto. Pero esta situación podría cambiar si superáramos el sistema capitalista.

Lo que necesita este modelo no es reformas, sino que es otro modelo lo que necesitamos, sin duda alguna. Y voy a dar argumentos muy concretos de por qué; y después algunos elementos de lo que debería ser el modelo alternativo y las medidas básicas para entrar en él. Por eso, yo lo he llamado "modelo de transición hacia el crecimiento y el desarrollo económico y social de El Salvador", que es lo que el actual modelo no tiene. No ha logrado crecimiento económico; somos un país que virtualmente no crece; crecimientos de 1 o 2%, que es la historia de los últimos diez años. Realmente no es un modelo que tenga futuro en sí, y realmente, para mí, es un modelo totalmente fracasado.

Gráfico 5.

EL SALVADOR
DEUDA DEL SECTOR PUBLICO Y SERVICIO DE LA DEUDA
millones de dólares

Años	Deuda			Deuda/	Servicio de la deuda		
	Interna	Externa	Total	PIB	Interna	Externa	Total
2000	1,963.1	2,831.3	4,794.4	36.5	449.4	363.3	812.7
2001	2,345.2	3,147.7	5,492.9	39.8	648.5	534.9	1,183.4
2002	2,379.7	3,987.1	6,366.8	44.5	937.9	733.0	1,670.9
2003	2,386.0	4,717.2	7,103.2	47.5	153.1	498.1	651.2
2004	2,504.7	4,777.9	7,282.6	46.0	366.0	946.4	1,312.4
2005	2,727.6	4,976.1	7,703.7	45.4	353.7	920.3	1,274.0
2006	2,666.6	5,692.6	8,359.2	44.6	504.6	1,136.9	1,641.5
2007	3,208.1	5,444.3	8,652.4	42.5	654.5	904.3	1,558.8
2008	3,886.3	5,837.3	9,723.6	44.0	762.9	770.4	1,533.3
2009	4,623.2	6,550.3	11,173.5	52.9	1,287.0	1,004.9	2,291.9
III TRIM 2010	4,769.4	6,529.1	11,298.5	51.0	790.3	683.9	1,474.2
2010 (A)			32,665.57	147.4	6,907.9	8,496.4	15,404.3

NOTA: La deuda interna y externa es obtenida hasta 2010 de las revista trimestral /sector fiscal / cuadro III.9 sector publico / saldos de deuda interna y externa. Y III.10 sector publico / servicio de deuda interna y externa.

NOTA: 2010 (A) es la deuda 2010 mas la deuda previsional que se obtuvo de lo proyectado a pagarse segun el Banco mundial hasta el 2067 y lo que se debe es a partir desde el 2009 que es de $21,367.07 millones de dólares

NOTA: El PIB al 2007 es una estimacion del ministerio de hacienda, atravez del sumario estadistico.

Fuente: Elaborado con datos de Banco Central de Reserva, M. de Hacienda y proyecciones Banco Mundial.

El primer elemento que voy a analizar, basado en cifras oficiales, como todas las que voy a utilizar, es la trampa perversa de la deuda pública del país. No es posible hablar de ningún modelo económico al año 2024, al 2050, si no corregimos el problema de la perversa trampa de la deuda pública y del país, las cuales son graves.

Brevemente, entre el año 2000 y el año 2009, el tercer trimestre del 2010, nosotros pasamos de una deuda de 4.7 mil millones de dólares a 32 mil millones. Si incorporamos la deuda previsional, que nadie la incorpora, nadie habla de eso, solo hablan de la deuda pública del sector público no financiero, del sector público en su totalidad, que llegó a 11.2 mil millones de dólares. Pero, la deuda previsional es una carga pública, que el Estado ha aceptado que son 22 mil millones de dólares. Por lo tanto, la deuda real —si somos coherentes— es de 32 mil millones. Lo grave es que de cuatro mil pasamos a treinta y dos mil; y en ese mismo período pagamos un servicio de deuda de más de 15.4 millones de dólares; triplicamos la deuda, y pagamos casi cuatro veces la deuda que teníamos el año 2000. Es una trampa perversa.

El problema global de la deuda del país debe incorporar en su análisis la deuda privada con los bancos extranjeros. Si a la deuda pública le agregamos la deuda externa privada, el problema de la deuda se vuelve mucho más grave. Se puede establecer que la deuda país al tercer trimestre del 2010 era 15.565 millones de dólares, sin considerar la deuda previsional, dado que la deuda privada externa redondeaba los 4.266 millones de dólares a finales de ese año. Pero ¿cómo está la situación, cómo ha crecido en estos últimos dos años y cómo se vuelve de perversa la situación? La deuda pública total, al

Gráfico 6.

COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PAÍS III trimestre 2010

Millones de dólares

concepto	III TRIMESTRE 2010
Deuda pública externa	6,529.1
MAS Deuda Privada Externa	4,266.5
IGUAL Saldo Bruto de Deuda Externa	**10,795.6**
Saldo Bruto de la Deuda del Sector Público	11,298.5
MAS Deuda Privada Externa	4,266.5
IGUAL SALDO BRUTO DE DEUDA PAIS	**15,565.0**

Nota: La deuda Pública externa es la obtenida del sector público/ revista trimestral cuadro III.8,

Nota: La deuda privada externa es obtenida de sumar Bancos,otros sectores,inversión directa: prestamos entre empresas, de la pag web del Banco Central de reserva / estadística / sector externo / deuda externa. Saldo bruto de la deuda externa.

NOTA: la deuda país se obtiene de sumar la deuda privada externa y saldo bruto de deuda del sector público

presente, había sobrepasado los 12.778 millones de dólares. Agregándole la deuda previsional, el endeudamiento llega a 39.440 millones.

Ese es el problema de la trampa de la deuda: el servicio de la deuda cada vez se hace más grave. La deuda pública según el Gobierno, actualmente significa únicamente el 55% del PIB. La verdadera situación se tiene al considerar que la deuda país, incluyendo la provisional —ya lo vimos— totaliza 39.440 millones de dólares. Entonces, la deuda total del país equivale al 181% del PIB, si tomamos el producto interno bruto (PIB) de 2010; y es el 170%, si tomamos el PIB del 2011. Estamos en crisis. La deuda de Grecia es 150% del PIB; y está en la crisis que está. Nosotros todavía no estamos como Grecia porque todavía nos siguen oxigenando con financiamiento; pero si en una trampa totalmente perversa que no tiene salida.

Para dimensionar más claramente la gravedad de la trampa del endeudamiento, podemos ver cómo el servicio de la deuda promedio entre el año 2000 y el 2009 fue de 1.393 millones de dólares anuales, y cómo este, para los años 2010-2015, se incrementará a 1.667 millones de dólares de servicio de la deuda anual. Eso significa que, en el año 2010, el servicio de la deuda equivalió al 43% de los ingresos del sector público. Realmente el presupuesto, en lo fundamental, sirve para pagar deudas. Si esa trampa no se rompe, no hay posibilidades de desarrollo ni de crecimiento; no hay posibilidad de una política anticrisis, que es una cosa más concreta a corto plazo.

La segunda trampa que tenemos es la dolarización. La dolarización ha tenido muchos factores negativos. Al momento de dolarizar la economía se disminuyó el 50% del poder adquisitivo a la población, porque al hacer la conversión de colones a dólares lo hicieron sobre una tasa de cambio, que consideró solo los bienes transables, sin incluir los bienes no transables y los servicios, lo que hizo que la tasa de cambio que nos aplicaron para la convertibilidad de colones a dólares estuviera subvalorando el colón, así nos exigieron 8.75 colones por cada dólar, cuando deberíamos haber dado solo 4.50 colones por un dólar. Lo anterior significó que nos cortaron la mitad del poder adquisitivo. Eso empobreció a la población, redujo la demanda de manera significativa y marcó el proceso de crisis que hasta ahora no deja de profundizarse, y no parará hasta que se dé una ruptura profunda o se regre-

Tabla 1. Deuda de El Salvador. Junio 2011

	Saldo a fin de mes o de año					
Transaciones	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**jun-10**	**jun-11**
					2/	**2/**
I. Total Deuda Pública Según BCR (A+B)	8652,4	9723,6	11173,5	11778,3	11005,7	12827,5
A. Sector Público No Financiero	7460,9	7927,6	9332,5	9669,3	9094,2	10375,9
B. Sector Público Financiero	1191,5	1796,0	1841,0	2109,0	1911,5	2451,6
II. DEUDA PREVISIONAL (saldo fin de periodo) 1/	22269,0	21948,3	21602,3	21245,2	21436	21053,5
III. TOTAL DEUDA PUBLICA (I + II)	30921,4	31671,9	32775,8	33023,5	32441,7	33881,0
IV. TOTAL DEUDA PRIVADA EXTERNA	4680,7	5297,8	4756,2	4196,0	4357,4	4098,0
V. TOTAL DEUDA PAIS	35602,1	36969,7	37532,0	37219,5	36799,1	37979,0
Ayuda Memoria	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**jun-10**	**jun-11**
DEUDA EXTERNA BRUTA TOTAL (A+B)	10.125,0	11.135,1	11.306,5	11.027,4	10.800,7	11.400,4
A. PRIVADA	4.680,7	5.297,8	4.756,2	4.196,0	4.357,4	4.188,7
B. PUBLICA	5.444,3	5.837,3	6.550,3	6.831,4	6.443,3	7.211,7
1 Secotr Público No Financiero	5.281,0	5.417,6	6.237,5	6.579,0	6.156,6	6.836,9
2 Sector Público Financiero	163,3	419,7	312,8	252,4	286,7	374,8

Fuente: BCR, Ministerio de Hacienda, Computos propios

1/ Ver cuadro no. 4 adjunto. Es el saldo pendiente de financiar los deficits acumulados hasta el 2067.

2/ La deuda externa bruta total corresponde al primer trimestre. No se han publicado cifras mas recientes.

DEUDA PAIS AJUSTADA POR LA VERDADERA SITUACION DEUDA PREVISIONAL

Tabla 2. Deuda de El Salvador, % en relación con el PIB. Junio 2011

	Saldo a fin de mes o de año					
Transaciones	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**jun-10**	**jun-11**
					2/	**2/**
I. Total Deuda Pública Según BCR (A+B)	43,0	45,4	54,1	55,5	51,9	57,6
A. Sector Público No Financiero	37,1	37,0	45,2	45,6	42,9	46,6
B. Sector Público Financiero	5,9	8,4	8,9	9,9	9,0	11,0
II. DEUDA PREVISIONAL (saldo fin de periodo) 1/	110,8	102,4	104,6	100,1	101,0	94,5
III. TOTAL DEUDA PUBLICA (I + II)	153,8	147,8	158,6	155,7	152,9	152,1
IV. TOTAL DEUDA PRIVADA EXTERNA	23,3	24,7	23,0	19,8	20,5	18,4
V. TOTAL DEUDA PAIS	177,1	172,5	181,7	175,4	173,5	170,5
Ayuda Memoria	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**jun-10**	**jun-11**
DEUDA EXTERNA BRUTA TOTAL (A+B)	50,4	52,0	54,7	52,0	50,9	51,2
A. PRIVADA	23,3	24,7	23,0	19,8	20,5	18,8
B. PUBLICA	27,1	27,2	31,7	32,2	30,4	32,4
1 Secotr Público No Financiero	26,3	25,3	30,2	31,0	29,0	30,7
2 Sector Público Financiero	0,8	2,0	1,5	1,2	1,4	1,7

Fuente: Cuadro 6

1/ DEUDA PREVISIONAL AJUSTADA SEGÚN EL CUADRO 4

Gráfico 7. Pago del servicio de la deuda 2010-2015

PAGO SERVICIO DE LA DEUDA 2010 -2015 (millones de $)

2010	1.365
2011	2.069
2012	1.479.6
2013	1.531.9
2014	1.966.5
2015	1.654.4

TOTAL 10.066.2 = Desembolso promedio anual=$1.677. 7 millones
Desembolso promedio anual 2000 -2009= $1. 393 millones

Más 13.930 millones, nos da el servicio total de deuda p agado entre los años 2000-2009 = 23.996.2 millones de dólares; o sea, vamos ha haber pagado cinco veces la deuda que teníamos el año 20 00, y t endremos una deuda todavía de 14.150.7 millones en el año 2 015, equivalente a casi tres veces la deuda qu e teníamos en el año 2000. E sto define o transparenta claramente el círculo vicioso del endeudamiento público, el cual es más grave cuando incorporamos la deuda previsional, y más grave aún si analizamos la deuda país.

PAGO DEUDA PREVISIONAL 2010 -2015 = $2.520
NUEVA D EUDA QUE SE D ESEMB OLSARÁ 2010 -2015 = $6.855.2
ABONO A CAPITAL 2010 -2915 = 5482.5, INTERESES 4,583.2

se al colón. Además, la dolarización ha aumentado de manera creciente la dependencia en relación con el ahorro externo. Ustedes pueden ver esa tabla que está en un libro que yo publiqué sobre el derrumbe del neoliberalismo, donde tenemos la necesidad de dólares, pues por cada dólar de PIB que producíamos en el año 2000 necesitamos 0.25 de dólar de ahorro externo; en el 2009 ese requerimiento se incremento a 0.49 de dólar. En el año 2010, este requerimiento de divisas por dólar producido se redujo un poco por la crisis. Aún así, por cada dólar que produjimos de PIB necesitamos casi 0.40 de dólar. Esa dependencia externa aceleró el proceso del endeudamiento, dado que es el endeudamiento externo el que suple la divisas que no alcanzan a satisfacer las remesas, porque las exportaciones no alcanzan a cubrir ni las importaciones; y aún las exportaciones más las remesas no alcanzan a cubrir el déficit comercial de este país.

Es así que el mecanismo de endeudamiento está relacionado totalmente con la dolarización por la dependencia del ahorro externo. Además, la dolarización ha dejado al país virtualmente sin capacidad de definir políticas económicas. Normalmente hay dos grandes marcos de política económica:

la política monetaria, que incluye la política cambiaria y la política crediticia del Estado, y la política fiscal. La política monetaria desapareció. Algunos dicen que hay posibilidades de hacer algunas cosas; pero esencialmente no hay política monetaria, no hay política cambiaría y no hay política crediticia. Es más, está prohibido por ley que el BCR le dé crédito al Estado; desde antes, una visión neoliberal equivocada en un país subdesarrollado como el nuestro.

Pero además de eso, no tenemos política fiscal porque este Gobierno, en continuidad con el modelo neoliberal de los cuatro gobiernos de Arena, firmó un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI); y este le pintó la raya y le ha definido qué puede y qué no puede hacer en términos de política fiscal. Por lo tanto, nos volvimos meros administradores de las políticas que define el Fondo Monetario. Es más, el objetivo del acuerdo con el FMI es mantener la dolarización y pagar el servicio de la deuda porque la dolarización es beneficiosa para ciertos sectores económicos (relacionados con el narcotráfico, el lavado de dinero, con expatriación de capitales), que son los que sí están haciendo ganancias con la crisis de las grandes mayorías.

Esto es más grave debido a que el sistema financiero del país pasó a manos, ahora, de bancos transnacionales. La lógica de los bancos transnacionales es su ganancia, jugar en la bolsa y sometidos a riesgo, porque si un banco de esos quiebra se lleva de encuentro al sistema financiero del país inmediatamente. En todo el período de dolarización las tasas de interés de corto plazo y de mediano plazo han sido mayores que las tasas de interés de los Estados Unidos. Por lo tanto, no es cierto que el dinero ha sido más barato; que las tasas de interés han sido más bajas por la dolarización. Este es el país con el dinero más caro de América Latina, porque las tasas de interés hay que compararlas con las tasas de interés de los Estados Unidos. No con Costa Rica o con otro país que no está dolarizado. Eso es como mezclar el agua con el aceite. Por lo tanto, somos un país con un dinero terriblemente caro, que es uno de los factores que hace que este país no tenga inversión privada.

Además, por la dolarización y en el marco de la pobreza de este país, se esterilizaron 800 millones de dólares, que andan jugando de mano en mano, para el intercambio de bienes y servicios entre nosotros, en lugar de tener-

los ocupados para el desarrollo o para tener unas reservas internacionales adecuadas a nuestros requerimientos. Las remesas han crecido, pero no son suficientes y ha habido un desahorro. Adicionalmente, entre los años 2000 y 2010 en este país se extrajeron 19.6 mil millones de dólares, o sea, que este país, en lugar de traer recursos frescos de afuera, ha sido un país que ha estado experimentando una succión de sus recursos. Las transnacionales se llevaron más 700 millones de dólares anuales. Entre los años 2000 y 2010, por cada dólar que invirtieron se llevaron 2.6 dólares; y si a esto le sumamos el servicio de la deuda, la fuga de capitales reflejada en los errores y omisiones en la balanza de pagos, en total, está contabilizado, según las estadísticas del Banco Central de Reserva (BCR) —como ya mencionamos— que a nosotros nos han extraído 19.6 mil millones de dólares. Ahí no están incorporados los millones que se llevaron al extranjero los capitalistas nacionales cuando vendieron las empresas a las transnacionales. Así, vendieron los bancos en 4 mil millones de dólares; y aquí, según el BCR, solo entraron como 1.3 mil millones de dólares. Vendieron las empresas Cessa, La Constancia y muchas más.

Si uno efectúa el análisis de cuánto es el poder de las transnacionales y la incidencia y el control de activos que tienen —según detallo en mi libro *Atlas de la pobreza y la opulencia*— actualmente manejan más activos que el capital nacional de este país. Y todo eso que ellos han estado vendiendo y comprando, es dinero que ha salido del país y, por lo tanto, somos un país que nos han saqueado financieramente. ¿Por qué?, porque se liberalizó la balanza de pagos en la cuenta de capital. Entonces, aquí cada quien hace lo que quiere y se lleva el dinero. Recordemos que cada activo que han vendido los grandes capitalistas, por un lado, ha significado un saqueo de recursos frescos, y por otro, el país, la economía nacional, ha adquirido una deuda con los compradores, lo que les permite estar sacando utilidades y la repatriación del capital invertido. Eso hace ver que la deuda país es mucho más grave que la deuda país mencionada anteriormente.

La crisis macrofinanciera con la economía mundial es clara. No existen fondos suficientes ni para enfrentar actualmente una corrida. Así, si en estos momentos hubiera una corrida, el BCR no puede enfrentarla. El BCR publicó que tiene 3.2 millones de dólares; pero a eso hay que quitarle los 2.4 mil

millones de dólares, que son las reservas de liquidez, o sea, el respaldo de los ahorros de todos los salvadoreños y salvadoreñas. Si le quitamos las reservas de liquidez, el BCR solo tiene 900 millones de dólares y fracción de reservas internacionales. Y quiero decirles que, en el último trimestre de este año, el promedio de las importaciones superó los 800 millones de dólares, o sea, que si nosotros quisiéramos decir que tenemos una estabilidad macrofinanciera, desde el punto de vista de las remesas, las reservas que deberíamos de tener deberían ser superiores a los 3.2 mil millones de dólares, en excedente a las reservas de liquidez o sea fuera de las reservas de liquidez; pero solo tenemos 900. O sea, que ni los 800 millones de dólares que tiene el Fondo Monetario previsto que nos puede prestar, y por los que nos condiciona toda la política económica, nos servirían para detener una corrida en este país.

Los activos netos del BCR allí están. En el análisis —como ya se los resumí— la dolarización ha permitido que el país sea un espacio privilegiado para el lavado. Nosotros sabemos que este es un país de lavado. Yo solo hago una comparación muy breve. El BCR reporta que recibimos en un año 3.8 mil millones de dólares; pero cuando yo voy a ver la encuesta de ingresos y gastos del Ministerio de Economía, que hace una encuesta en los 264 municipios del país, nunca ha habido un año donde esa encuesta —que supuestamente es robusta— ha llegado a establecer que las remesas que reciben los hogares de este país superen los mil millones de dólares. O sea, el resto de los 3.8 mil millones de reservas reportados por el Banco Central es lavado. Estamos hablando de 2.8 mil millones de dólares. Somos un país de un paraíso para el lavado, paraíso fiscal, paraíso laboral y paraíso para el narcotráfico.

Este es el análisis por departamento y a escala nacional. El resto ¿cómo entra? ¿Quién lo recibe? Según Economía, no lo reciben los hogares. Entonces hay una incógnita. Es más, asumamos que esa encuesta es tan mala que se equivoque el 50%, y lo multiplicó por 1.5. Aún así me queda un remanente de 2.3 mil millones de dólares que no sé sabe quién los recibe ni cómo entran a este país. Está claro que este es el colchón mínimo de la dimensión del lavado de dólares que se hace por medio de la banca, amparados en el marco de la dolarización de nuestro sistema monetario. Estamos hablando de un lavado mínimo diario de casi 7 millones de dólares a través del sistema financiero nacional.

Por último, debemos recalcar que los desequilibrios macrofinancieros son la constante en el período de la dolarización; o que hace que la economía viva desde la segunda mitad de los años 90 y agravada en el período de dolarización, en una inestabilidad macroeconómica, visto esto a través del déficit en la balanza comercial, en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en déficit fiscal, en los altos niveles de desempleo y subempleo, en la crisis constante de falta de reservas internacionales netas, cuando a estas se les restan las reservas de liquidez, en un débil crecimiento además disfrazado con cifras ajustadas políticamente, que por no hacerlo desde 2005 la economía nuestra ha estado en un proceso de recesión y no de débil crecimiento, como siguen argumentando de manera deshonesta las instituciones oficiales nacionales y los organismos internacionales como el FMI y Cepal, entre otros.

La tercera trampa es la fiscal neoliberal, expresada en una baja fiscalidad, que ronda entre el 13 y el 14% del PIB, producto de la defraudación fiscal, la eliminación de la carga fiscal al capital, el traslado de una gran carga fiscal a los hogares, al pueblo, y las leyes de elusiones aprobadas en el marco del neoliberalismo. Además, la gran empresa privada realmente es la que recibe grandes subsidios de parte del Estado. Aunque a la burguesía oligárquica y a sus ideólogos no les gustan los subsidios cuando estos van para los hogares o la micro, pequeña, mediana y gran empresa que no es parte de la rosca de dominación, o sea, la burguesía oligárquica y las transnacionales.

La gran empresa privada es subsidiada en este país a través de las elusiones. Según el Ministerio de Hacienda, en un estudio divulgado en el año 2010, el Estado dejó de recibir 1.049 millones de dólares por las diferentes leyes de elusión. Y lo más grave es que en esas elusiones el IVA significa casi 500 millones de dólares. ¿Qué significa elusiones del IVA? Que los hogares que pagan el IVA, se los dan a las empresas retenedoras de los impuestos indirectos, y estas empresas no lo pasan al Estado, sino que, a través de mecanismos de leyes aprobadas, las empresas se quedan con el IVA que pagamos los hogares, el pueblo asalariado, obreros, obreras, campesinos, etc.

Este es un problema serio. Existen cien empresas que pagan más impuestos, que son parte de las 128 grandes empresas del país que controlan la economía y se quedan anualmente con el 60% de todo el excedente produ-

cido por los trabajadores del país. Estas empresas solo pagan un impuesto sobre la renta de 142 millones de dólares. ¿Y saben cuál es el impuesto sobre la renta que recibe el Estado? Los impuestos sobre la renta significan 1.140 millones de dólares. O sea, que las empresas solo pagan alrededor del 12% del total del impuesto sobre la renta que recibe el Estado. Son datos oficiales; esos son datos del Ministerio de Hacienda. Esa es la realidad: la fiscalidad del sector privado de las grandes empresas es pobre. En este marco impositivo tenemos que una empresa, que ganó 150 millones de utilidades, pagó 0.08 centavos de dólar por cada dólar de tributación; esa fue su carga fiscal. Y un campesino, que recibe 107 dólares de salario mínimo, según el nuevo salario mínimo, por cada dólar que recibe paga 0.13 centavos de dólar de IVA. ¿Cómo este Estado puede seguir si no corrige este problema? Un profesional que recibe un salario de 2 mil dólares al mes tiene una fiscalidad del 36%, entre el impuesto a la renta, el IVA y los otros impuestos indirectos.

Otro ejemplo de los niveles de evasión fiscal podemos verlo en el caso de los bancos. A continuación podemos ver cómo, solo entre el año 2006 y el 2010, los bancos del sistema dejaron de pagar casi 270 millones de dólares, solo por el simple hecho de que una de las leyes de elusión les permite deducir de las utilidades las reservas de saneamiento. Así, podemos ver, en el cuadro que sigue, que pagaron apenas una tasa de fiscalidad del 12,53%, inferior al 13% de IVA que paga la población por cada dólar que gasta. El año 2009 solo tuvieron una fiscalidad del 3,83%, lo cual es inconcebible en un Estado quebrado financieramente, como es el caso de nuestro Estado.

En el tema de la defraudación fiscal, cálculos de evasión y apropiación de los impuestos indirectos se calcularon solo para el año 2007 en 1.903 millones de dólares. Como podemos ver, la trampa de la defraudación, elusión fiscal y de una política regresiva que impone una alta fiscalidad al pueblo es un obstáculo estructural que no permite que el país pueda entrar en una política anticrisis y menos a una política de crecimiento, e imposible hablar de una política de desarrollo.

Como resultado de todo esto, somos una economía que no crecemos; comparados con Centroamérica somos los que menos crecemos. Además, el crecimiento económico de El Salvador, en la época de la dolarización,

Tabla 3. Tasas de fiscalidad de las empresas del sector eléctrico y de la telefonía en El Salvador

EMPRESAS	Pérdida	Tasa fiscalidad	Utilidades	Período
TELEMOVIL EL SALVADOR, S. A.		8,35	151.151.048	2008
TELEMOVIL EL SALVADOR, S. A.		7,40	121.806.079	2007
EL SALV. TELECOM, S. A. DE C. V.	767.698	0,00		2008
EL SALV. TELECOM, S. A. DE C. V.		0,47	116.983	2007
CTE. TELECOM PERSONAL, S. A. DE C. V.		0,16	1.099.023	2008
CTE. TELECOM PERSONAL, S. A. DE C. V.		1,29	9.240.359	2007
TELEFÓNICA MOV. DE EL SALVADOR. S. A.		1,38	9.159.544	2008
TELEFÓNICA MOV. DE EL SALVADOR, S. A.		4,82	43.219.831	2007
CIA. DE TELECOMUNIC. DE EL SALVADOR		1,78	21.885.328	2008
CIA. DE TELECOMUNIC. DE EL SALVADOR		6,09	81.223.449	2007
DIGICEL, S. A. DE C. V	1.698.896	0,00		2008
DIGICEL, S.A. DE C. V.	42.986.248	0,00		2007
AES CLESA Y CÍA. DE C. V.		0,15	763.252	2008
AES CLESA Y CÍA. DE C. V.		3,78	19.238.723	2007
DISTRIBUIDORA DE ELECTRICIDAD DEL SUR, S. A. DE C. V.		0,44	3.071.713	2008
EMPRESA ELÉCTRICA DE ORIENTE, S. A. DE C. V.	148.769	0,00		2008
EMPRESA ELÉCTRICA DE ORIENTE, S. A. DE C. V.		2,43	7.698.473	2007
CIA. DE ALUMBRADO ELÉCTRICO DE SAN SALVADOR, S.A. DE C.V.	28.392.754	0,00		2008
CIA. DE ALUMBRADO ELÉCTRICO DE SAN SALVADOR, S.A. DE C.V.		1,05	11.382.817	2007

Fuente: MH, contribuyentes, empresas de telefonía y distribuidoras de energía eléctrica.

ha sido mucho más bajo que antes de la dolarización; y ahí podemos ver los ejemplos. Somos un país que no tenemos ahorro, realmente no tenemos ahorro; y si sumamos el consumo directo más la inversión, son mayores que el PIB. Por tanto, es un país que desahorra.

Somos un país con una bajísima tasa de inversión; el país que menos

Grafico 8. Impacto del beneficio tributario de reservas de saneamiento

BANCOS DEL SISTEMA FINANCIERO DE EL SALVADOR
IMPACTO DEL BENEFICIO TRIBUTARIO DE LA DEDUCCION DE LAS RESERVAS DE SANEAMIENTO
PARA EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
(Cifras expresadas en miles de dolares de los Estados Unidos de América)

CONCEPTO	Ejercicio Fiscal				
	2006	2007	2008	2009	2010
Utilidades según estado de resultados	170,137.03	147,924.73	128,344.20	43,891.67	115,608.93
Utilidades sin deducir las reservas de saneamiento	274,047.61	324,700.21	368,131.09	358,730.88	362,364.73
Reservas de Saneamiento reclamada como gasto	103,910.58	176,775.48	239,786.89	314,839.21	246,755.80
Impuesto Pagado	36,454.19	36,448.57	36,503.21	13,745.43	45,412.15
Tasa de Impuesto Pagado	13.30%	11.23%	9.92%	3.83%	12.53%
Impuesto NO pagado (25% de las reservas)	25,977.65	44,193.87	59,946.72	78,709.80	61,688.95

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero de ElSalvador,
http://www.ssf.gob.sv/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=255

Gráfico 9. Evasión de impuestos en El Salvador (2004-2007)

CUADRO RESUMEN DE EVASION DE IMPUESTOS EN EL SALVADOR (en miles de dólares) 2004-2007

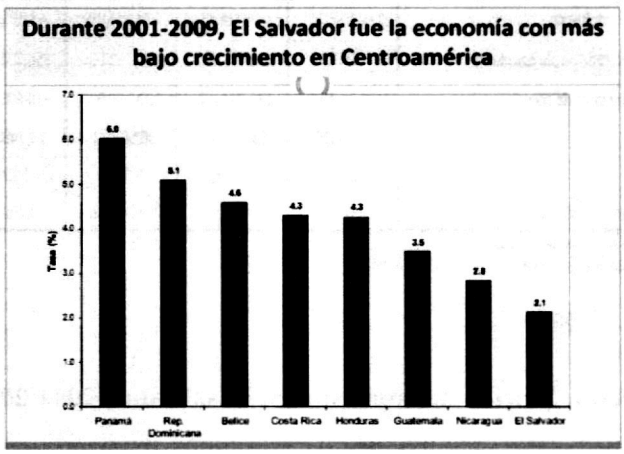
	2004	2005	2006	2007	DE LOS ÚLTIMOS 4 AÑOS
Impuestos totales (A1 hasta A3)	1322.897.6	1587.785.5	1681.490.3	1903.899.5	6496.072.9
A1 Impuesto sobre la Renta (1+2+3)	499.342.3	634.595.4	700.077.1	806.886.3	2640.901.1
1. De personas naturales asalariadas	46.871.9	72.353.4	78.330.1	90.280.8	287.836.2
2. De personas naturales no asalariadas	57.287.9	56.286.6	62.012.8	71.474.0	247.061.3
3. De personas jurídicas	395.182.5	505.955.5	559.734.1	645.131.5	2106.003.6
A2 IVA	684.121.2	779.941.1	828.066.7	943.666.7	3,235.795.7
A3 Productos específicos	139.434.1	173.249.0	153.346.5	153.346.5	619.376.1

Fuente: Cálculos elaborados por el Dr. Jorge Sol en base a datos de del Ministerio de Hacienda y estimaciones conforme los porcentajes de evasión proporcionados públicamente por el embajador de Estados Unidos de América, Dr. Barclay, que fueron publicados en La Prensa Gráfica el 30 de octubre de 2006.

inversión tiene de toda esa lista que tenemos allí. Somos un país que la mayor parte del crédito se va para consumo y para la compra de viviendas, no necesariamente para el sector de la construcción. Somos un país que funcionamos a partir del consumo y no de la producción. El presidente del BCR dice: "La estabilidad macroeconómica ha sido un espejismo." ¿Por qué se ha atrevido a hablar de estabilidad macroeconómica? según él la estabilidad

Gráfico 10. Crecimiento económico centroamericano

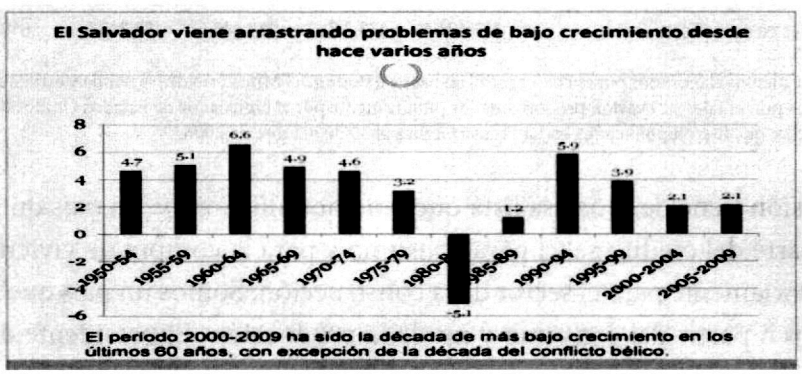
ESTE CUADRO DEL BCR MUESTRA QUE EL PERIODO DE DOLARIZACION, 2000 -2009 COLOCO A NUESTRO PAIS A LA COLA DEL CRECIMIENTO EN CENTRO AMERICA



04/01/2011 Elaborado por Dr. Salvador Arias Peñate y Lic. Jorge Sol Perez 29

Gráfico 11

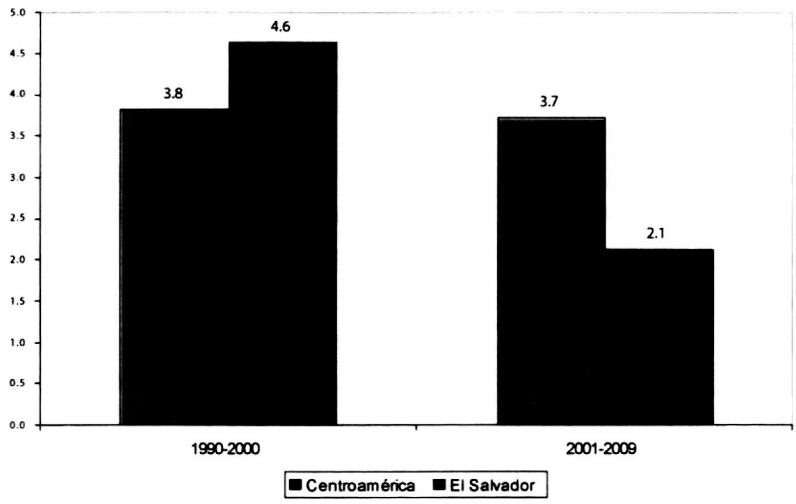
ESTE CUADRO DEL BCR MUESTRA QUE EL PERIODO DE DOLARIZACION, 2000 -2009 FUE EL DE MAS BAJO CRECIMIENTO EN TIEMPOS DE PAZ



04/01/2011 28

Gráfico 12

Crecimiento económico en El Salvador pre y post - dolarización



macroeconómica supone cuentas fiscales balanceadas, equilibrio del sector externo y alto crecimiento a largo plazo, que no los tenemos. O sea que somos un país sin estabilidad macroeconómica.

Entre las medidas fundamentales para corregir y entrar a un proceso de transición y abandonar este modelo neoliberal, podemos mencionar:

a) Rechazar y salirse del acuerdo con el FMI. Como medida táctica se puede plantear una renegociación del programa en los siguientes aspectos: 1) ampliar los márgenes del déficit fiscal para financiar programas de inversión que permitan el desarrollo de un entorno económico capaz de atraer inversión extranjera y nacional para el desarrollo de nuevas fuerzas productivas, 2) recuperar el colón y la política monetaria, cambiaria y crediticia, y 3) poner controles a la cuenta de capitales en la balanza de pagos.

b) Independientemente de lo que diga el FMI y la burguesía oligárquica criolla, se debe lograr el regreso del colón y de la política monetaria,

cambiaria y crediticia del Estado, pues sin una moneda, no podrá existir una verdadera política fiscal ni monetaria. Modificaciones básicas a la Ley de Integración Monetaria, para la introducción del colón: modificar el artículo 5 de la Ley, permitiendo que los bancos puedan recibir y darle colones a la población; volver obligatorio que todas las operaciones de ingresos y egresos del Estado sean en colones (pago de salarios y compras de bienes y servicios; que el Estado sólo reciba ingresos en colones, ya sea por los impuestos y cualquier otro ingreso proveniente de los servicios u operaciones en general de las entidades autónomas o centralizadas, incluyendo los gobiernos municipales); transformar las reservas de liquidez del sistema financiero a colones; que el BCR recupere las funciones del programa monetario; que el BCR pueda darle financiamiento al Gobierno; convertir la deuda interna pública de 4.122.7 millones de dólares a colones; convertir todos los activos y pasivos del sistema nacional de pensiones a colones.

c) Convertir en colones la deuda interna.

d) Nacionalizar el sistema nacional de pensiones. Es un absurdo que estemos regalando un negocio cuando al Estado le hacen falta recursos; en lugar de capitalizar ese sistema de pensiones lo que hacemos es capitalizar a los dos bancos que lo administran.

e) Crear redes alternativas de financiamiento y comercio internacional, ingresando al Alba; Banco del Sur, relaciones con China; y otras medidas para recomprar la deuda a descuento. Se puede seguir con préstamos del BID, Banco Mundial, BCIE; pero como país independiente, no subordinado a la dictadura del FMI sobre condiciones que hay que cumplir, para que el BID, el BM y el BCIE se unan al chantaje de la imposición y cumplimiento de metas definidas por el FMI.

f) Corregir el grado fiscalidad a través de cambiar la regresividad de la política impositiva, eliminar las elusiones. Si nosotros corregimos eso, el Estado podría tener más 2 mil millones de dólares adicionales por el lado de la tributación. Estimemos que las elusiones se corrigen en un 50%. No se pueden eliminar todas, porque no se pueden cometer arbitrariedades. Solo con esa medida el Estado estaría recogiendo 500 millones de dólares adicionales. Que se acabe la evasión fiscal de la renta, el robo del

IVA. Solo en estos dos temas el Estado podría tener unos 2 mil millones de dólares adicionales, sin aprobar una sola ley adicional; solo sería necesario modificar la ley de elusiones, que es perversa para la economía.

g) Debe de implantarse la planificación económica y social. Es necesario establecer una política de planificación, tener el presupuesto plurianual y tener una agencia de generación de proyectos, que venda proyectos de este país. Con llave en mano, idea básica pero es fundamental. Pero si no hay una promoción concreta de la inversión, no tenemos salida.

h) Definir e implantar una política industrial es fundamental. Hay 22.5 mil micros, pequeñas y medianas empresas industriales, que están fuera de la política estatal porque no hay política industrial. Para eso hay que tener parques industriales. Los países desarrollados lograron desarrollar su industria con parques industriales y con parques de incubadora de empresas. Un ejemplo de este tipo de políticas se puede ver en concreto en Silicon Valley en California, Estados Unidos, que es una incubadora de empresas. Ejemplos como estos podemos ver igualmente en Alemania y Francia. Si queremos desarrollar la industria, invirtamos en industria igual que en la agricultura. Si queremos desarrollar la agricultura diciendo que esto lo hará el libre mercado, pues no va a haber agricultura. Hay que subsidiarla, señores. Esto no es nuevo. Estados Unidos subsidia su agricultura con más de mil millones de millones de dólares al año, y subsidia aún a las transnacionales con las que ponemos nosotros, de manera absurda, a competir a nuestros agricultores en igualdad de condiciones, esto acordado en el absurdo TLC con los Estados Unidos de Norteamérica.

i) Evitar cualquier privatización/concesión de bienes y servicios del Estado. Buscar alianzas con capital privado donde sea necesario; pero donde el Estado mantiene el 51% de las acciones, preferentemente, buscar acuerdos de inversión con Estados amigos.

j) Profundizar la reforma agraria. Priorizar la soberanía alimentaría y un sistema privado, en el marco de la empresa social, de distribución de alimentos y bienes básicos para la población. Reactivar la caficultura creando un fideicomiso para resolverle su problema financiero actual y financiar su desarrollo a lo largo de toda la cadena productiva.

k) Renegociar los tratados de libre comercio para incorporar los problemas de asimetrías económicas, proteger la empresa nacional, garantizar la conservación y desarrollo de los nuestros.

l) Fomentar las fuerzas productivas de las 174.456 micros, pequeñas y medianas empresa, actualmente abandonadas por el neoliberalismo, mediante una capitalización, apoyo técnico, creación de empresas en red, desde la estrategia del desarrollo de la empresa social. Dar prioridad a la empresa nacional y a las micros y pequeñas empresas en las licitaciones del Estado para reactivar la economía.

m) Renegociar la deuda externa multilateral, con una moratoria de diez años; la condonación de la deuda bilateral y compra en mercados secundarios de la deuda en valores colocada en los mercados financieros; la incorporación al Alba para obtener financiamiento del 1%, a 25 años, del 60% de la factura petrolera; nacionalizar la administración de fondos de pensiones de los trabajadores públicos y privados, ya que este sistema solo es una erogación innecesaria de fondos del Estado para mantenerlo.

n) Crear un sistema financiero nacional que incluya: un banco de desarrollo nacional, un banco de la construcción y la vivienda social, un banco de inversiones para los salvadoreños en el exterior y la inversión extranjera directa, sistema de seguros (de vida, de salud, a la producción, de vivienda, etc.), administradora de los fondos de pensiones, casa corredora de bolsa, emisora de tarjetas de crédito, sociedad de arrendamiento financiero. Este conglomerado manejaría todos los intereses financieros del Estado y del sector privado que goce de los beneficios del SFN que así lo decidan.

o) Instaurar el salario social, que incluya una política salarial monetaria, una política de servicios de las empresas y una política de subsidios del Estado, para el acceso a los servicios básicos: educación, salud, energía eléctrica, transporte, gas, etc. La red de contrabando de gas licuado debe ser descubierta y perseguida por la seguridad del Estado, base monitoreo de las empresas distribuidoras.

p) Definir una política para la determinación de las tarifas y precios de los servicios básicos, a partir de los costos reales y la definición de tasas de utilidades normales, para las empresas públicas o privadas que participen en las cadenas de los servicios básicos: energía, agua, transporte, medicinas, gas licuado, y en toda empresa que funcione en mercados cautivos monopólicos u oligopolios.

Todas las medidas mencionadas permitirán financiar el desmontaje del neoliberalismo y el financiamiento de una política anticrisis, en primer lugar; de crecimiento, en segundo lugar, y trazar la ruta para el desarrollo económico y social del país. El financiamiento estaría fundamentado en los siguientes diez puntos:

1) Renegociar el pago de la deuda: una moratoria diez años a las multilaterales, condonación con las deudas de gobiernos de países desarrollados y gobiernos amigos; declararse en incapacidad de pago y comprar deuda mercado financiero en mercados secundarios. Esto liberaría los 10.066 millones de dólares de servicio de la deuda que se tiene acordado con el FMI pagar entre los años 2010-2015.

2) Corregir el gasto tributario por elusiones, que se estima en 1.049 millones de dólares; además, reducir la evasión de la renta y el robo del IVA y los impuestos indirectos, en una primera etapa en un 50 por ciento. Eso le podría dar al Estado un ingreso adicional de entre 800 y mil millones de dólares.

3) Ingreso al Alba. Uso para inversión de 60% de fondos provenientes de acuerdo con Alba para financiar la factura petrolera. Si la factura petrolera llegará los 1.5 mil millones de dólares, esto significaría un financiamiento fresco de 900 millones de dólares, extremadamente blando: 1% a 25 años plazo. Esto en comparación a los altos intereses que ahora paga el Estado; solo para el año 2011 tiene proyectado paga más de 712.3 millones de dólares de intereses, según lo acordado con el FMI.

4) Acuerdos con Venezuela sobre proyectos. Fondos provenientes de Venezuela para construir una refinería en La Unión, con capacidad de procesar petróleo pesado proveniente de Venezuela.

5) Acuerdos con China sobre proyectos. Fondos provenientes de China, por un monto de 20 mil millones de dólares (50 años plazo, 1 por ciento de interés) para financiar proyectos de inversión conjunta, incluyendo la compra de Cemento Cessa.

6) Acuerdos de proyectos con varios países. Fondos provenientes de Rusia, India, Brasil, Irán, Siria y otros en montos por negociar.

7) Otras fuentes de financiamiento bilateral ya existentes; Japón, Corea del Sur, Alemania, Francia, España, etc.

8) Fondos provenientes del BCR de El Salvador, producto de compras por el BCR de bonos de inversión en colones, colocados por el Gobierno en títulos valores denominados en colones, a quince años plazo, y a una tasa de interés variable igual a la inflación domestica más 1 por ciento, por un monto de 20 mil millones de dólares. Todo esto enmarcado en un programa monetario global, preparado por el BCR, y consistente macroeconómicamente con las metas de crecimiento, empleo, y variación de precios. (Si lo hace la Reserva Federal de EE.UU., ¿por qué no nosotros? Existe una amplia capacidad ociosa en la economía para responder al estimulo de demanda agregada).

9) Recuperar los 800 millones de dólares ociosos en circulación actualmente.

10) Estimación del fondo mínimo de origen interno, disponible para iniciar el cambio: 22.666 millones de dólares.

En resumen, si regresamos al colón, el BCR pasaría a administrar reservas por alrededor de 8 mil millones de dólares. Primero administraría los 3.6 mil millones de dólares de remesas porque actualmente lo administran los bancos. Segundo, el BCR, al convertir las reservas de liquidez a colones tendría así, automáticamente, 3 mil y pico de millones de dólares adicionales de reservas, que dice que tiene ahora pero que no son de él, sino que son de los ahorrantes, la mayoría. Y si recogemos los 800 millones de dólares que andan circulando y, además, le decimos a los bancos que lo que tienen el extranjero colocado —500 millones de dólares— lo repatríen, tendríamos nosotros que el BCR tendría 8 mil millones de dólares que le permitirían enfrentar cualquier corrida e iniciar el proceso de transición realmente hacia un nuevo modelo.

Lo mismo tenemos en la parte fiscal. Si nosotros hacemos que el Estado corrija todo el tema fiscal que les dije, y que además le deje de cargar los impuestos fundamentalmente a los campesinos, a los consumidores, que es como sucede ahora. Ustedes saben que de los mil millones de dólares que se pagan de impuestos sobre la renta, si le quitamos los 143 millones de dólares que pagan las grandes empresas —las demás empresas pagan otros 200 millones de dólares—, el resto lo pagan los asalariados. La carga tributaria de una persona que gana 2 mil dólares en este país es de 36%, calculada en base a las leyes de este país. Entonces, es viable entrar a un nuevo proceso. Pero no me pueden venir a decir que solo vamos a hacer lo que permite la política, la hermenéutica de los votos de los partidos políticos porque entonces quiere decir así no se hace desarrollo.

Los países que han logrado hacer desarrollo han tomado decisiones drásticas, y han superado los obstáculos que la política, que está definida a partir de intereses concretos en el momento de la crisis, tienen que ser superados. O este país toma decisiones claras, o se quita la dolarización, o renegocia la deuda y corrige el problema fiscal, y realmente hace una injerencia del Estado con la empresa privada. Pero hablo con toda la empresa privada. Somos cientos, hay 174 mil empresas en este país; y quiero decirles que 128 empresas, según el último censo económico, se quedan con el 60% del excedente de este país, lo que quiere decir que hay 173 mil empresas que se reparten el restante 40%, que están en procesos críticos. Nosotros no podemos seguir trabajando para las 128 empresas, o para estas cien empresas que apenas pagan 143 millones de dólares de impuestos sobre la renta; pero no les vayan a hablar de impuestos porque dicen que aquí ya pagan muchos impuestos.

Los citados son oficiales, para una reflexión. Este país es viable, pero es viable abandonando el neoliberalismo y entrando en una transición a una política que permita crecimiento donde está la agricultura, la industria, la educación, el conocimiento. No he tenido tiempo para desarrollarlo, pero ahí se los dejo. O sea, somos positivos si tomamos decisiones. Y seremos negativos si seguimos con lo mismo en nuestro país, comparado con El Salvador, Grecia se va a quedar pequeño. Creo que la empresa privada, todos los empresarios, los pequeños, los medianos, los grandotes y los políticos

que no son empresarios y los profesionales, las universidades, deberíamos de darnos cuenta de que ya estamos cerca de un derrotero social y político de grandes confrontaciones, si no corregimos. Por eso reitero: Grecia se quedará pequeño.

En Grecia van a despedir el 20% de los empleados públicos, le van a subir al IVA del 13 al 23%; eso mismo el FMI se lo está reservando para ese país, para después de las próximas elecciones, porque es lo mismo lo que está haciendo en Grecia, en Portugal, en Irlanda, en todos lados; es el guardián del capital financiero mundial. No es el guardián de los pueblos; y de eso está plagado el mundo de cementerios de crisis por el FMI. Si no nos salimos del convenio con este el país irá a la deriva hacia una crisis social muy grande, de la que nos vamos a arrepentir si no escuchamos y nos damos cuenta de que los datos aquí presentados —la realidad— son reales. Por tal razón es que quería centrar mi análisis en eso. Reflexionemos, tomemos conciencia del problema. No podemos seguir leyendo y escuchando donde no se mencionen los problemas de este país, y, a partir de esos problemas, no digamos qué es lo que realmente necesitamos hacer.





Qué reformas y transformaciones requiere el modelo económico de El Salvador

Una visión particular del
Ing. Jorge José Daboub
Ingeniero Industrial, Presidente de Anep

No voy a entrar en la teoría económica, sino que voy a tratar de hablar de la realidad del mundo. De qué funciona en el mundo, de qué no funciona en el mundo, porque al final eso es lo que nos debe importar a todos los salvadoreños. Hay dos sistemas principales: economía dirigida o centralizada y economía de libre mercado o descentralizada; y dentro de cada uno de esos sistemas diversos modelos. Es importante aclarar porque a veces esto puede generar algún tipo de confusión. Ya en la vida práctica dicen que existe un segundo modelo. Hay economistas que pueden decir que no existe; pero, para efectos de esta presentación, sí existe una economía mixta, como una mezcla de los principios establecidos en los primeros dos.

La base son dos indicadores que nos dicen cómo es el mundo, cómo vivimos los seres humanos. Uno es el índice de libertad económica que hace Heritage Fundation, y el otro es el reporte de desarrollo humano que hace el PNUD. ¿Qué es lo que ven estos reportes? El índice de libertad económica analiza diez libertades: comercial, comercio internacional, libertad fiscal, el gasto del gobierno, la libertad monetaria, la libertad de inversión, la libertad

financiera, los derechos de propiedad, la libertad frente a la corrupción y la libertad laboral.

Y el PNUD, en su análisis de desarrollo humano, ve tres indicadores del desarrollo humano: 1) la esperanza de vida, la salud, el nivel digno de vida, 2) el crecimiento económico a través del PIB per cápita y 3) el nivel de alfabetización, la educación, la salud y la economía. Veamos algunos ejemplos de países que han optado por alguno de estos tipos de economía:

Corea del Norte, por ejemplo, una economía dirigida por el Estado; posición en el índice de libertad económica: 178 entre 183 países; posición en el índice de desarrollo humano: 149 de 194 países; ingreso per cápita: 1.800 dólares; pobreza extrema del 40,5%; desempleo: no hay porque el Gobierno no permite que se valúe; crecimiento anual promedio del -0,9 por ciento; inflación anual: tampoco se puede sacar porque no se tienen muchos datos; posición en el mundo: 198; situación económica actual: hambruna, escasez de bienes básicos, baja producción y prácticamente sin inversión privada. La ayuda humanitaria es de lo que vive Corea del Norte y otros países y economías parecidas, como Zimbabwe y la República del Congo.

La tragedia griega, con una economía mixta, es la siguiente: posición de libertad económica: 91 de 183; desarrollo humano 22: sobre 194, por el momento; *per cápita* de mil dólares, la tercera más baja del euro; pobreza extrema del 20%; desempleo del 12%, crecimiento anual actual del -4,5%; inflación del 5%, y posición en el mundo: 43.

España, Italia y Portugal son otros países que tienen este mismo sistema, que obviamente demora más tiempo en llegar a un colapso porque mantiene, digamos, un porcentaje entre la libertad económica y un sistema centralizado. Y aquí quiero hacer una acotación importante. Y es que todos los sistemas y todos los modelos, en algún momento, fracasan; pero lo importante es que tengan la capacidad de reinventarse, de ser mejores y de salir adelante. Hay modelos que lo pueden hacer, hay modelos que no lo pueden hacer, que nunca lo han hecho y que probablemente nunca lo van a hacer.

Canadá, libre mercado, posición de índice de libertad económica: 6 de 194; índice de desarrollo humano: 8 de 183; un per cápita de 39 mil dólares; pobreza extrema de 8%; desempleo del 6,4%, crecimiento del 3%; inflación

del 1,6%; posición: el 13 en el mundo, obviamente con un desarrollo humano importante. ¿Cómo relacionamos el índice de libertad económica con el desarrollo humano? Porque esa es la clave de todo esto.

La tabla 4 muestra los 24 países con mayor libertad económica de 183 países del mundo: Hong Kong, Singapur, Australia, etc. La tabla 5 muestra los países con mayor desarrollo humano, de los cuales 18 de los países con mayor libertad económica se encuentran dentro del sistema de economía de mercado. La relación es directamente proporcional entre libertad económica y desarrollo humano, que es al final lo que importa. Más importante que crezcamos, es que el desarrollo humano se pueda dar en un país; y esto es una ilustración ineludible de una realidad económica práctica que estamos viviendo en el mundo. Hay una realidad: la historia del mundo nos dice que los modelos económicos que generan más alto desarrollo humano son los que privilegian la libertad económica. Las personas y los sistemas económicos dirigidos por el Estado han fracasado en proporcionar bienestar y progreso material a las personas; y esto no es un tema ni político ni ideológico, es erigismo político, erigismo económico del Estado, ese Estado tratando de resolver los problemas más allá de lo que debería ser; va desde Stalin hasta Mao, pasando por Fidel Castro, y ha fracasado siempre. Fracasó en Rusia, el país más grande de la Tierra, dotado de hermosas riquezas naturales; fracasó en la disciplinada y culta Alemania del Este, mientras la del Oeste se convertía, otra vez, tras la segunda guerra mundial, en una de las admirables locomotoras del mundo. Fracasó y fracasa en Corea del Norte, uno de los países más pobres de Asia, mientras Corea del Sur se convierte en un país del primer mundo. Fracasó en los pueblos de tradición ortodoxa griega: Rusia y Bulgaria; en países de tradición católica como Polonia y Hungría. Fracasó en sociedades como Bosnia y Albania, con raíces confucianas y budistas como Corea; fracasó en los pueblos eslavos como Checoslovaquia, Serbia, Eslovenia y Rumania.

Fracasó en África, cuando los etíopes y los angoleños trataron de erigir Estados comunistas y se acabaron, organizando mataderos. Fracasó en los pueblos turcomano, mongólico y árabe del sur de la desaparecida Rusia; fracasó en Nicaragua durante el primer gobierno sandinista; y fracasa en Cuba, donde lleva medio siglo de desastres.

Tabla 4. Países con mayor libertad económica (de 183 países)

POSICIÓN	PAÍS	PUNTAJE
1	Hong Kong	89.7
2	Singapur	87.2
3	Australia	82.5
4	Nueva Zelanda	82.3
5	Suiza	81.9
6	Canadá	80.8
7	Irlanda	78.7
8	Dinamarca	78.6
9	Estados Unidos	77.8
10	Bahrein	77.7
11	Chile	77.4
12	Mauricio	76.2
13	Luxemburgo	76.2
14	Estonia	75.2
15	Holanda	74.7
16	Reino Unido	74.5
17	Finlandia	74.0
18	Chipre	73.3
19	Macao	73.1
20	Japón	72.8
21	Austria	71.9
22	Suecia	71.9
23	Alemania	71.8
24	Lituania	71.3

Fuente: Índice de Libertad Económica 2011. The Heritage Fundation.

Tabla 5. Países con mayor desarrollo humano (de 183 países)

POSICIÓN	PAÍS	PUNTAJE
21	Hong Kong	0.862
22	Singapur	0.861
2	Australia	0.937
3	Nueva Zelanda	0.907
13	Suiza	0.874
8	Canadá	0.885
5	Irlanda	0.895
19	Dinamarca	0.866
4	Estados Unidos	0.907
44	Chile	0.783
72	Mauricio	0.701
39	Bahrein	0.801
24	Luxemburgo	0.852
34	Estonia	0.812
7	Holanda	0.888
19	Reino Unido	0.849
16	Finlandia	0.871
35	Chipre	0.812
49	Macao	0.762
11	Japón	0.884
22	Austria	0.851
9	Suecia	0.885
10	Alemania	0.885
44	Lituania	0.783

Fuente: Índice de Libertad Económica 2011. The Heritage Fundation.

En suma, el fracaso está ahí; y el sistema no fracasa porque sea mal implantado, sino porque sus bases están equivocadas. China y Vietnam, con políticas centralizadas, han adquirido una economía abierta, se están moviendo hacia el desarrollo privado, y eso está permitiendo que estos dos países salgan con una esperanza hacia adelante.

¿Cuáles son las reformas económicas que este país necesita? Y aquí me pasó, ya, a nuestro querido El Salvador. Una vez que hemos definido con claridad que el sistema de libertades es el único que garantiza desarrollo y veamos dentro de este sistema nuestro modelo, qué se hizo y que ha fallado en él. Apuntaba a una economía más libre, desnacionalización del sistema financiero, apertura comercial y tratados de libre comercio, legislación para la atracción de la inversión, fortalecimiento de la institucionalidad democrática, desregulación de la economía, simplificación y disciplina fiscal, todos estos son parte de esos índices de libertades que muchos países de los que les mencione antes llevaron adelante. ¿Cuáles han sido los beneficios de esta reforma? Cuantifiquémoslo en "pan y tortilla". A mí me gusta esa expresión porque a veces los indicadores económicos no nos dicen qué logramos de esto.

En primer lugar, la tabla 6 indica los beneficios de las reformas económicas en El Salvador. Los resultados son claros: esperanza de vida, subimos;

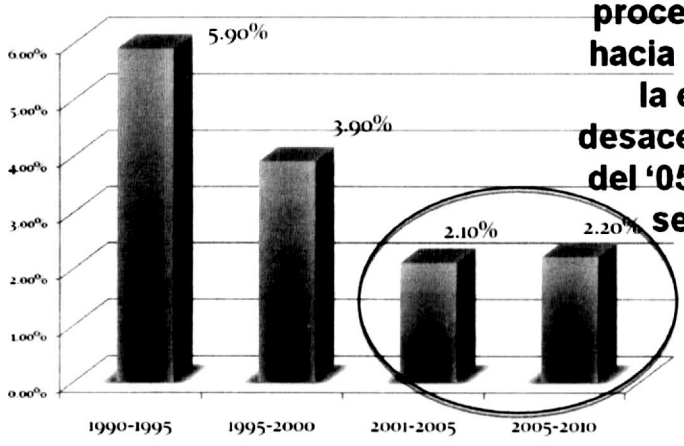
Tabla 1.6. Beneficios de las reformas económicas de El Salvador

Indicadores de vivienda	Censo 1992	Censo 2007
Vivienda propia	55%	65%
Acceso a electricidad	69%	88%
Acceso a agua potable	47%	78%
Servicio sanitario inodoro	35%	53%
Paredes de concreto	54%	72%
Piso permanente	60%	76%
Televisión	53%	78%
Teléfono	11%	73%
Refrigerador	34%	54%

mortalidad infantil, se reduce; analfabetismo, se reduce; escolaridad, se incrementa. En varios niveles, el tema de la vivienda propia se aumenta; el tema del acceso a la electricidad se aumenta; el acceso a agua potable se aumenta; los servicios sanitarios, las paredes de concreto, los pisos permanentes; la televisión, el teléfono, la refrigeradora... Eso es desarrollo humano, eso es lo que al final vale, eso es lo que al final cuenta. Más que un frío número, es la realidad de las personas: y esto es lo que se refleja en los beneficios que se obtuvieron, todos con crecimiento.

¿Cómo fue el crecimiento del país del 91 al 2000? Y es ahí donde comienzan algunas de las fallas. Teníamos un crecimiento promedio del 4,6% con niveles razonables en América Latina, tuvimos grado de inversión —que lo vamos a ver un poco más adelante— pero en términos generales era algo razonable. ¿Qué le pasa al modelo? ¿Por qué se detiene? ¿Por qué esto no termina de funcionar? A inicios de los 2000 el proceso de reformas para terminar un ejercicio correcto, completo, de la economía desacelera; y después, ya del año 2005 en adelante, prácticamente se abandona. Las reformas que quedaron pendientes se dejaron pendientes, y no se terminó de hacer la tarea, sino que nos quedamos a medio camino; y esto es lo que hace que caigamos en un estado de crecimiento limitado.

Gráfico 13. Crecimiento económico de El Salvador de 1991-2000



A inicios del '00 el proceso de reformas hacia la liberación de la economía se desaceleró; y despues del '05 practicamente se abandonó.

¿Qué trae esto como consecuencia? El Salvador pierde su *ranking* de hacer negocios, pierde competitividad, baja 11 puntos. En el 2006 éramos el país 75, y nos subieron hasta el 86 en la facilidad de hacer negocios. En el índice global de competitividad en el 2005 estábamos en el 55; nos empezamos a ir al 74 justo en los años en los que más marcadamente se abandonaron los procesos que debíamos tener.

Las calificaciones de riesgo del país, si bien es cierto que desde el 2008 pasamos de tener una BB+ estable a una BB+ en proceso, es en el 2010 cuando perdemos nuestro grado de inversión. Esto se traduce en costo de dinero más alto, financiamiento más alto, trae consigo los problemas fiscales que también comienzan a darse en el Estado, que tiene que tener un pago de su deuda con intereses más altos.

Gráfico 14. Ranking de competitividad. El Salvador, 2004-2010

Ranking "Doing Business"

Facilidad para hacer negocios

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
-	-	75	71	77	81	80	86

Fuente: Doing Business, Banco Mundial

Índice Global de Competitividad

2005	2006	2007	2008	2009	2010
55	59	61	71	70	74

NOTA: En ambas escalas el número mayor refleja una posición más baja.

¿Cómo debemos perfeccionarlo? Como país, debemos perfeccionar nuestro modelo económico basado en la libertad, en las reformas que han dado resultado en los países más desarrollados, no porque me lo contaron o porque lo leí en un libro, sino porque lo vemos en la historia del mundo, en la historia de los países que han salido adelante.

¿Cómo perfeccionamos este modelo? La reforma del desarrollo. Siempre hemos pensado que un desarrollo sostenible tiene que mantenerse en ciertos

Gráfico 15. Calificación de riesgo. El Salvador, 2004-2010

Calificaciones de riesgo

En diciembre de 2009, El Salvador pierde el Grado de Inversión de Moodys, que conservaba desde 2003.

Calif.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fitch	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB -	BB-
Standard & Poors	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BB	BB-
Moodys	Grado de Inversión Baa3	Grado de Inversión Baa3	Grado de Inversión Baa3	Grado de Inversión Baa3	Grado de Inversión Baa3	Ba1	Ba1 -	Ba2

pilares. Pueden no ser los únicos, pero en este caso son muy importantes, y son: la institucionalidad fuerte, la inversión en la estructura del desarrollo y el desarrollo humano. Pero estos principios de una sociedad libre son la base indispensable. Podemos tener las mejores columnas, pero si las enterramos en arenas movedizas no tardarán en colapsar. Los principios de una sociedad libre son indispensables para que todo el andamiaje pueda mantenerse.

Una reforma institucional, por supuesto. Los tres poderes del Estado deben ser parte de esta reforma. En la reforma legislativa, una ley electoral y de partidos políticos, una despartidización y modernización de instituciones como la Corte de Cuentas y el Tribunal Supremo Electoral.

Estado democrático de derecho. En nuestro estado judicial, verdadera independencia de los órganos del Estado, depuración constante del sistema de investigación judicial, especialización de tribunales, carrera de administración de justicia; y en la reforma ejecutiva, transparencia y control de fondos públicos, Estado pequeño pero eficiente, reducción de la burocracia y creación del gobierno electrónico, carrera del servicio público, meritocracia, descentralización municipal, ordenamiento territorial, sistema coordinado de seguridad pública y ciudadana.

¿Por qué todo eso suena bien etéreo? ¿Cómo se traduce eso en desarrollo? Bueno, es muy sencillo. Si no ordenamos nuestro sistema político,

vamos a seguir viviendo en la zozobra y en la inestabilidad que estamos viviendo actualmente; vamos a seguir despertándonos los días viernes leyendo el periódico para ver si nuestro país cambió la noche del jueves, cuando los diputados votaron por algo para sus intereses y no para el país. Y en la medida que podemos regular, poner en orden, estructurar el sistema político, en esa medida vamos a lograr la predictibilidad necesaria para el país, en la inversión privada, en la infraestructura para el desarrollo, un sistema nacional de concesiones.

Cuando estuvimos en Chile, hace algunos años, el entonces ministro de Obras Públicas nos decía: "Chile tiene hoy la infraestructura necesaria para crecer en los próximos diez años a un nivel del 10% del PIB". El desarrollo de la infraestructura, que es obvio que nuestros países no tienen los recursos para hacerlo, puede hacerse, debe hacerse; y se hace en los países exitosos a través de la inversión privada, ley de concesiones, ley de fondo de inversión, reformas a la Lacap.

Tercero: la inversión pública para alcanzar metas básicas para el desarrollo humano. Un país con alto desarrollo humano invierte en educación, invierte en salud; y estas son metas básicas como el agua potable, la electrificación, los caminos rurales y la basura. Eso es lo que le corresponde al Gobierno hacer; esto es lo que debe hacer y no manejar los seguros de un país, no fabricar agua embotellada; no meterse en los negocios que, aparte que se hacen mal, están coartando la posibilidad de que un sistema privado pueda desarrollarse, pueda generar el empleo y no la burocracia, y pueda sacar a este país adelante. Estamos en una competencia, y estamos en un retroceso nuevamente hacia un Estado mixto, como el de la tragedia griega que mencionábamos anteriormente. Y el ingreso por habitante, que tiene que ver con los primeros dos principios de los que hablábamos anteriormente, aquí se mejora obviamente con el sistema de crecimiento económico, sostenido por los pilares anteriores. Lo más importante: la tierra sobre la que vamos a fomentar estos pilares; y son los principios de una sociedad libre, que tiene la libertad económica, la libertad política y la libertad de las personas.

Hay que tener presentes los conceptos en el tema de la libertad económica, la libre competencia, el respeto a la propiedad privada, la libertad

individual para emprender asumiendo riesgos, las reglas del juego claras, predecibles y aplicables para todos, el cumplimiento de los contratos. Y en la libertad política, la democracia representativa, el Estado de derecho, el respeto a la institucionalidad, la libertad de expresión y de pensamiento, la libertad religiosa y de conciencia, y en este esquema, el papel del Estado; por supuesto que tiene un papel subsidiario y focalizado a los más necesitados para facilitar que exista competencia; también corregir las fallas del mercado a través de incentivos y desincentivos; corregir las fallas institucionales con disciplina y consistencia y establecer un sistema impositivo con tasas moderadas sin excepciones y de fácil administración.

Pasando al tema de las libertades económicas y de las libertades políticas. Los empresarios —que nos gusta vivir en libertad económica, y competir para atraer a nuestros clientes y vender nuestros productos—, para competir debemos modernizarnos, ser eficientes, invertir y hacer todo lo que sea necesario para lograr ser efectivos en la competencia; esa es la libertad económica. La libertad política es que los políticos compitan para que votemos por ellos; que compitan siendo probos, siendo transparentes, siendo eficientes, juzgando, haciendo las cosas correctamente y cumpliendo con su trabajo. A nosotros nos gusta vivir en libertad, a ellos no les gusta vivir en libertad; y esa es la razón principal porque los modelos de libertades son rechazados por los gobiernos que no tienen una visión de vivir la libertad política. No quieren competir por el voto, quieren seguir viviendo como han estado viviendo hasta el momento. Y es lo que vemos a diario en nuestro sistema político, desgraciadamente. Hagamos las reformas correctas, apoyados en las bases de los principios de sociedades libres: el sistema de economía social de mercado.





Qué reformas y transformaciones requiere el modelo económico de El Salvador

Una visión particular del
Lic. Alberto Arene
Economista, Senado Consultivo Utec

En la introducción voy a centrarme en una visión hacia la transformación de El Salvador en la primera mitad del siglo XXI, partiendo precisamente de un análisis, primero de la situación, para luego centrarme más en la visión.

A partir de los acuerdos de paz, fundacionales de la democracia, se iniciaron las primeras reformas para construir, por primera vez en la historia, un sistema democrático. Básicamente fueron reformas orientadas a la desmilitarización del país, reestructuración de fuerza armada; abolición de los cuerpos de seguridad y creación de una nueva policía nacional civil; integración del FMLN al proceso político, pero básicamente esto fue acompañado en los primeros años del seguimiento de Naciones Unidas, representando al Consejo de Seguridad Nacional, a partir de un acuerdo firmado que las partes y el Estado, en particular, tenían que implantar.

Desde entonces, cuando se fue Naciones Unidas, ya a finales del 2006, y que nos dejó el proceso a los salvadoreños, y nos quitamos la tutela internacional, pareciera que las fuerzas democráticas y progresistas de la moderni-

dad éramos demasiado débiles; y la partidocracia y los poderes fácticos se apropiaron literalmente de este proceso. Y desde entonces no se inició, no se pasó a la segunda etapa de reformas —llamadas a veces de segunda generación— para reformar el sistema judicial; la Corte de Cuentas, que ha estado secuestrada por una alianza entre dos partidos; no se hicieron las reformas en el sistema político, sistema de partidos, el Tribunal Supremo Electoral, en el Ministerio Público, Fiscalía, Procuraduría, etc.

Lo que hemos creado es una democracia de muy baja intensidad, sin institucionalidad; una democracia de "pipiripao". Estas son las consecuencias de lo que estamos viviendo; y cada vez más en el mundo hay una relación muy estrecha entre la democracia, la institucionalidad y el desarrollo económico. Las decisiones precisamente sobre inversión privada y el análisis de la certidumbre de mediano y largo plazo están basados en que tanta democracia e institucionalidad tiene un país, cuanto más se cumplen las reglas del juego. En ese sentido, el "adefesio express" decreto 743, sancionado recientemente, es una pésima señal para crear condiciones de un horizonte de certidumbre y de progreso para el país. Mucha gente de menos instrucción, y más humilde, dice: "Yo, de la democracia y de la institucionalidad, no como". Esta es una época de historia donde precisamente hay una relación estrecha entre la democracia y la institucionalidad, y la creación de empleo, y los frijoles y el arroz. Esa es la realidad.

Tenemos veinte años de redundar acerca de la democracia y la institucionalidad. Y la pregunta es si podemos hacer eso con la partidocracia; y se necesita un movimiento muy robusto de la sociedad civil, pero que al mismo tiempo pueda crear el partido de los ciudadanos para refundar la democracia y la institucionalidad, y hacer también las grandes reformas económicas y sociales que no se han podido realizar y que mantienen un Estado escuálido. A propósito, las palabras de (Hugo) Chávez cuando se refiere a la oposición, es un Estado enclenque, un Estado débil, un Estado en el que todo el mundo habla del neoliberalismo. Aunque un modelo más bien patrimonialista es el que ha caracterizado a El Salvador. Pero la verdad es que los países que se han desarrollado en Europa Occidental, o los tigres asiáticos, tuvieron un Estado fuerte, un Estado planificador con una concepción del desarrollo, no un Estado débil; un Estado que ha incentivado no solo la creación de riqueza, pero también la distribución y la sostenibilidad fiscal y ambiental.

La situación económica que hoy vivimos es producto, tanto de los efectos económicos y sociales acumulados de la guerra (1980-1991), en la que perdimos un cuarto de siglo de nuestra base económica y comenzó el éxodo de más de un cuarto de nuestra población, comenzando la posguerra con un ingreso per cápita equivalente al de la mitad del de los años 60, como también los efectos del modelo patrimonialista-neoliberal en los ámbitos político-institucional y económico-social implantado en la posguerra (1991-2009), que debilitó al Estado y lo sometió a una visión e intereses muy particulares. No ha habido aquí un Estado independiente, un Estado para las mayorías, un Estado con una verdadera concepción del desarrollo.

Fue concebido originalmente por Fusades cuando vino el Dr. Harberger, en la segunda mitad de los años 80, como un modelo de crecimiento liderado por las exportaciones. En la práctica el modelo se caracterizó por un decreciente crecimiento económico y una limitada integración social que insertó al país a la globalización al revés, exportando mucha gente y muy pocos bienes y servicios; y veinte años después los resultados son contundentes.

El modelo o su gestión económica está históricamente agotado; pero también coincide con limitaciones de visión a futuro, es decir, que no solamente tenemos agotado los modelos político-institucional y económico-social, sino que también la visión se ha agotado; y si existen visiones más realistas y con una perspectiva de futuro, la verdad es que esta visión fragmentada y enfrentada limita el impulso de un proyecto viable de desarrollo nacional. Ahora queremos contribuir a una nueva visión viable para la transformación progresiva de El Salvador en la primera mitad del siglo XXI.

Hay transformaciones mundiales y globalización, pero pareciera que no hemos tomado suficiente nota de estos hechos, y todavía nos estamos viendo el ombligo. Esto coincide con la época de los últimos veinte o treinta años de las transformaciones comprimidas más importantes de la historia de la humanidad: 1) la profundización de la ofensiva neoliberal iniciada en los 80 en el mundo y profundizada en Latinoamérica en los 90. Lo que hemos visto desde los 80 y ciertamente en los 90, fue una hegemonía llamada neoliberal con todos sus efectos en el pensamiento, en las universidades, en los orga-

nismos multilaterales financieros con una concepción del Estado mínimo y del mercado máximo; 2) la caída del socialismo real y la desintegración de la órbita soviética; 3) el desarrollo de la era de la globalización, la revolución científico-tecnológica y la sociedad de la información y del conocimiento; 4) la conformación de los grandes bloques económicos y comerciales (la Unión Europea, el mercado norteamericano, el Asean); 5) la liberalización e internacionalización de las inversiones y el comercio, acompañados del boom del transporte aéreo y marítimo; 6) la emergencia de China e India que, con los tigres asiáticos, conforman el eje económico de mayor crecimiento en la economía, el comercio y el transporte; y finalmente; 7) el resurgimiento de la democracia y la institucionalidad y el respeto a los derechos humanos como referente político fundamental, que tal vez no tenía tanta presencia en otros años. El mundo se transformó, literalmente, y a veces no hemos tomado suficiente nota de ello.

Lo que observamos, básicamente, es el agotamiento de este modelo económico y social de la posguerra. Este modelo fue de baja inversión y lento crecimiento, liderado por el consumo y las importaciones financiadas por remesas familiares crecientes a partir del éxodo de más de dos millones de salvadoreños a Estados Unidos, Canadá, Australia y otros países. Las migraciones y remesas fueron la principal fuente de movilidad social, ocultando la ausencia de una política productiva-exportadora y de una verdadera política social.

La salida masiva de fuerza de trabajo no calificada, semicalificada y calificada, y el flujo masivo de dólares que aumentó la demanda de consumo frente al limitado ahorro, inversión y producción nacional, aunado a la creciente delincuencia y requerimientos de seguridad, estancaron la productividad y aumentaron los costos de producción, la incertidumbre y el riesgo, y disminuyeron la rentabilidad de las inversiones productivas y exportadoras, estancándose, consecuentemente, la inversión privada. Un nuevo modelo de desarrollo debe crear incentivos y penalidades que modifiquen dichas variables. Esta relación precisamente entre gran incertidumbre y baja rentabilidad es la ecuación perfecta para ahuyentar las inversiones. O cambiamos la dirección de estas variables o el problema de la inversión privada no tiene solución. Y, por supuesto, hay que ver todos los factores que inciden

en los temas de la incertidumbre, los adefesios jurídicos, la confrontación, la división política, la partidocracia y sus acciones y, ciertamente el tema de seguridad a escala nacional y regional.

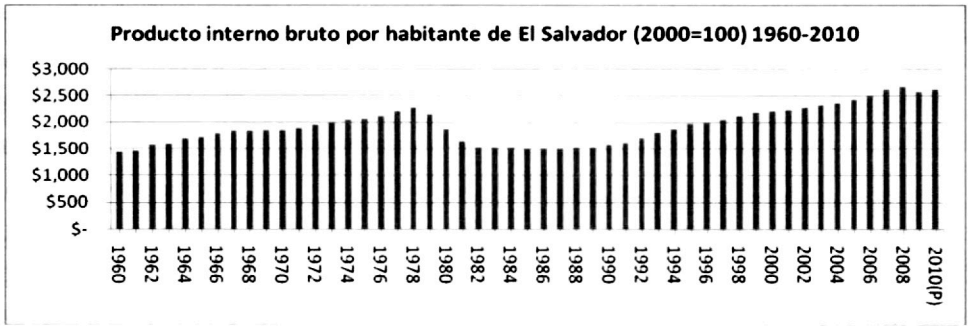
La inserción a la globalización de El Salvador, promovida por este modelo, ha sido considerablemente improductiva. No se basa en el estímulo y promoción de inversiones nacionales, sino en la "exportación" masiva de personas y en la importación masiva de bienes y servicios para satisfacer la demanda de consumo, que primero igualó y luego superó a la producción. El Salvador es un fenómeno. Cualquier país donde la producción es solo un poquito mayor que el consumo, ya es para poner signos de alarma; pero cuando el consumo es igual y luego mayor que la producción, ya nos coloca como un fenómeno; y lo mismo sucede en la economía familiar y en las instituciones.

Los diversos tratados de libre comercio han disparado el déficit comercial sin atraer inversión y tecnología extranjera que permita fortalecer la base productiva y exportadora nacional, crear empleos de mejor calidad y diversificar las fuentes de generación de ingresos. Este es básicamente el modelo que ha dominado la posguerra, aunado a una débil institucionalidad secuestrada, literalmente, por los partidos y poderes fácticos. Tenemos que refundar la democracia y crear un nuevo modelo productivo y exportador que nos inserte de manera diferente al escenario del mundo global. Vamos a examinar ocho resultados que reflejan precisa y contundentemente el agotamiento de este modelo.

1) En primer lugar, el crecimiento económico lento y decreciente. Pasamos de un producto interno bruto (PIB) por habitante de 2,6%, como crecimiento promedio en los años 90, a 1,7% en la década de los años 2000. La caída del promedio del PIB *per cápita*, el producto interno bruto por habitante de El Salvador comparado con el máximo nivel histórico que logramos en el 78; solo lo igualamos en el año 2002, y en el 2010 fue apenas un 15% mayor que el nivel máximo alcanzado. Por eso hablo también de las consecuencias de la guerra, pero de una economía que comenzó a crecer en los años inmediatamente después de los acuerdos de paz, en el 91, a tasas de crecimiento del 5 o 6%; pero que después ese

crecimiento se desacelera. Esto es un problema de crecimiento y de creación de riqueza.

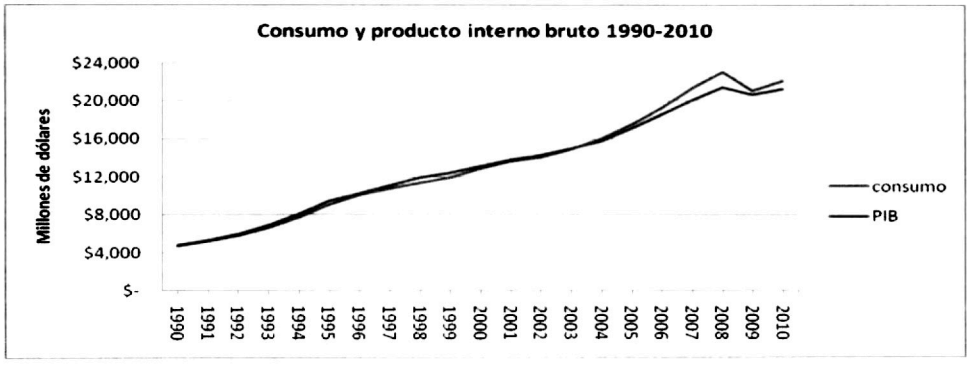
Gráfico 16.



Fuente: Elaboración propia con base de datos del Banco Mundial.

2) La producción fue mayor que el consumo entre 1 y 5% del 90 al 98, pero es igual en el 2003-2004; y desde entonces ha ido en aumento, representando un 7,6% mayor el consumo que la producción en el 2008;

Gráfico 17.



Fuente: Elaboración propia con base de datos del Banco Central de Reserva.

3) Hay un creciente déficit de balanza comercial. De un déficit anual promedio de 10,6% del PIB, en la década de los 90, llegamos al 18% anual promedio en la década de los 2000. Para el año 2008, este fue del 23% del

PIB; pero estamos más o menos en un 20 por ciento de déficit comercial en relación con el PIB.

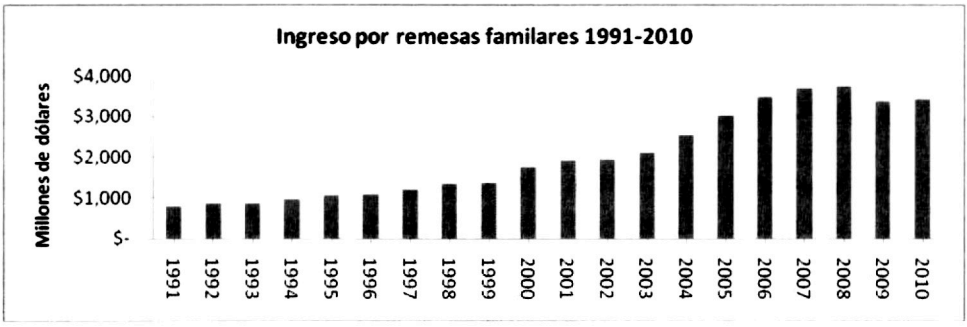
Gráfico 18.



Fuente: Elaboración propia con base de datos del Banco Central de Reserva.

Por supuesto, este déficit se equilibra vía remesas familiares, que fueron del 10,8% del PIB en la década de los 90 y de 17,4% en la década de los 2000. Precisamente igual a los desequilibrios comerciales, es decir, efectivamente son las remesas las que, más o menos, equilibran los déficit de la balanza comercial.

Gráfico 19.

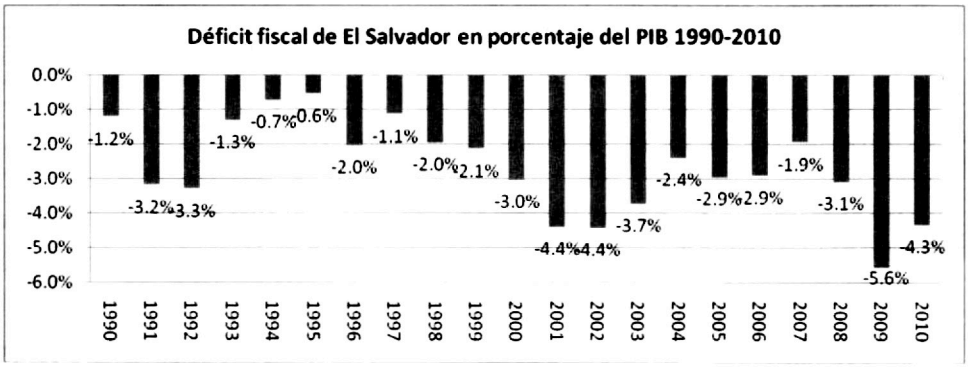


Fuente: Elaboración propia con base de datos del Banco Central de Reserva.

4) Como fue un modelo donde el PIB fue creciendo cada vez menos, y no se hicieron las reformas fiscales más básicas para reducir la evasión, la elusión y el contrabando, el déficit fiscal fue aumentando. Hubo un ministro al que el anterior presidente le pidió precisamente que mirara cómo hacer para llenar el hoyo fiscal; y resultó que le presentó un plan para recaudar 500 o 600 millones de dólares de gente que evadía, sobre

todo los grandes; y resulta que el ministro término saliendo del Ministerio de Hacienda. Ya sabemos de quién estamos hablando. El déficit fiscal promedio anual fue de 1,8% del PIB en los 90, y de 4% del PIB en la década del 2000. Miren ustedes el salto en el déficit fiscal. Pero ¿cómo se ha financiado este déficit fiscal? Se ha financiado con creciente deuda pública.

Gráfico 20.



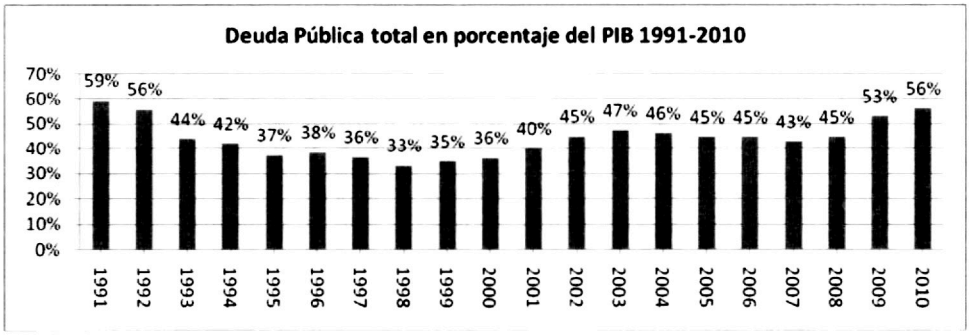
Fuente: Elaboración propia con base de datos del Ministerio de Hacienda.

5) Terminamos la guerra con 59% de deuda pública en relación con el PIB, logramos bajarla al 33% por el 98; y ya la teníamos en el 56% en el 2010, incluyendo la deuda previsional, es decir, básicamente en los mismos niveles del 92.

   Pero aquí hay un problema. Hay una tendencia a mediano y largo plazo de las remesas a disminuir, como resultado de una menor emigración; y ya vienen las segundas y terceras generaciones con un arraigo mucho menor en los países de origen, y, por lo tanto esto tiene efectos en las remesas que envían. Lo que nos indican estos datos es que el modelo está listo.

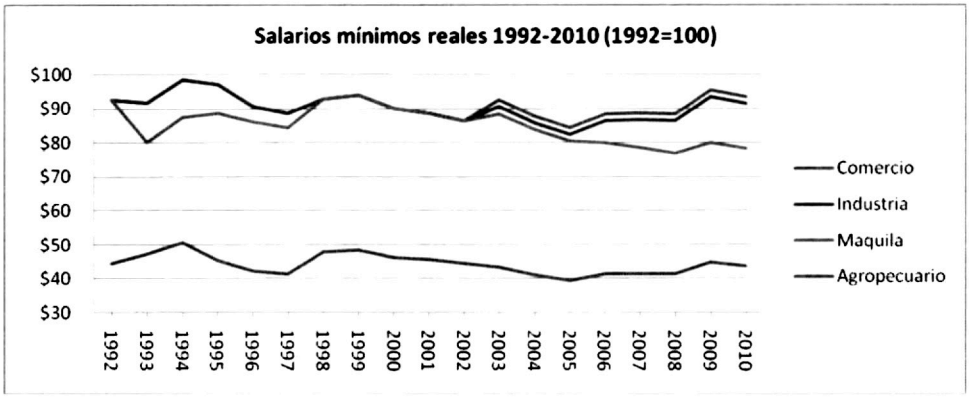
6) Finalmente, veamos el nivel de salarios en todas las categorías: comercio, industria, maquila, agropecuario. Básicamente, los salarios del año 2010 tienen la capacidad de poder de compra que los mismos que teníamos hace veinte años al inicio de la década de los 90. Estos datos son contundentes. Este modelo está listo.

Gráfico 21.



Fuente: Elaboración propia con base de datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 22.

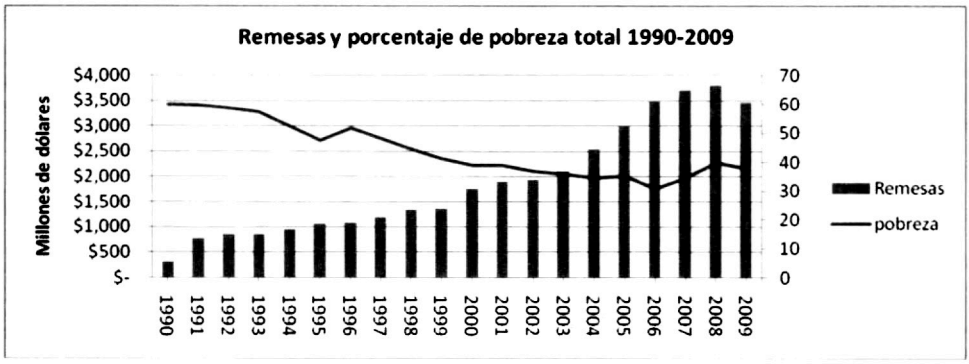


Fuente: Elaboración propia con base de datos de la DIGESTYC y del Ministerio de Economía.

7) Sin embargo, hay paradojas: la pobreza se redujo en estos años del 59 por ciento en el 90 al 37,8% en el 2009. En mi opinión, más que una ingeniería de política económica, esto es el resultado del efecto de las migraciones de más de dos millones de salvadoreños y de más de 40 mil millones de dólares de remesas familiares enviadas en los últimos treinta años. Este es el factor fundamental de por qué la pobreza se ha reducido.

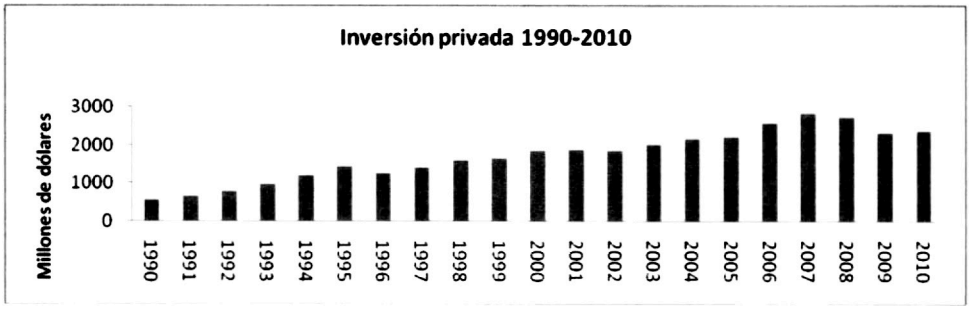
8) La inversión privada está estancada, sin que se hayan incentivado, creado o aparezcan nuevos motores de la inversión y el crecimiento, representando un 13 por ciento de promedio anual del PIB durante los últimos veinte años.

Gráfico 23.



Fuente: Elaboración propia con base de datos del BCR y EHPM.

Gráfico 24.



Fuente: Elaboración propia con base de datos del Banco Central de Reserva.

Analicemos, entonces, rápidamente de una nueva visión del desarrollo para la transformación de El Salvador, que debe partir de las potencialidades del país para insertarlo más y mejor en Centroamérica y en el mundo global. Ser pequeños territorialmente no nos obliga eternamente a pensar y actuar en pequeño. Esto es parte de un problema que tenemos, que es cultural. Tenemos que hacerlo con perspectiva nacional, regional y global; esta visión tiene que ser democrática, social, productiva, competitiva, centroamericana y global, centrada en la sociedad del conocimiento y propulsada por la generación, incorporación y desarrollo de la visión científico-tecnológica y liderada por la inversión y tecnología extranjera.

Los requerimientos, las brechas y deudas que tenemos en infraestructura, transporte, educación, salud y asistencia social, medio ambiente y ener-

gía son enormes; y lo van a ser aún más en los próximos treinta años. Habría que hacer los cálculos precisos; pero haciendo un cálculo aproximado de los diferentes rubros para los próximos treinta años, no me asustaría la cifra de 175 mil millones de dólares. Habría que hacer los cálculos específicos, para que no nos deje la historia. Porque el mundo se transforma y avanza aceleradamente y aquí tenemos unos retrasos enormes. ¿Cómo vamos a lograr eso? Con un Estado literalmente quebrado, postrado, con una tendencia de las remesas para abajo y con una deuda pública que ya llegó a los límites superiores permisibles, ¿cómo lo hacemos? A menos que apostemos ya por ser absolutamente irrelevantes y condenar a las futuras generaciones a la pobreza, y además a nuevas guerras y confrontaciones en el interior del país, pero también en la región centroamericana; esto pasa, entonces, por un Estado fuerte y con otra visión del desarrollo, con condiciones de constitucionalidad; pero a partir de condiciones para la inversión privada, altas tasas de inversión privada para la producción y exportaciones de manera sostenible en los próximos treinta años. No hay otra salida.

¿Qué tiene El Salvador que ofrecer? Ese es el tema, cómo es que esto debe ser posible. A veces se nos olvida que tenemos cosas que ofrecer; que tenemos potencialidades importantes. Esta es la visión —si quieren— o la lectura tal vez más positiva que tengo, siempre y cuando hubieren reformas. 1) Somos el único país que tiene fronteras con Guatemala, Honduras y Nicaragua. Si construimos un puente en el golfo de Fonseca que conecte directamente ambos países, podría ser una opción viable. Otra opción sería, por supuesto, tener un ferry, pero hay manera de hacer esto. Estamos a una hora en avión de México, a dos horas de Estados Unidos y a cinco de Canadá, y a poco tiempo en barco en ambas costas de Norteamérica; 2) más de un tercio de nuestra población está en países desarrollados, con niveles educativos de desarrollo empresarial e ingresos promedio muy superiores al de los que viven en el territorio. Su nivel de desarrollo humano en Estados Unidos es equivalente al de Portugal; 3) su contribución potencial de recursos humanos calificados, turismo e inversiones, conexiones y redes convierten a los salvadoreños, en estos países, en un importante patrimonio para el desarrollo nacional a medida que se asume una estrategia para tal efecto, y; 4) su ubicación geográfica y geocomercial entre el Norte y el Sur, el Pacífico y el Atlántico, en un etapa histórica que profundiza la reubicación de la pro-

ducción en función de los grandes mercados y el abaratamiento de los costos productivos y de transporte.

Hay ventajas para El Salvador y Centroamérica, ventajas que ya existen y otras que se pueden desarrollar: 1) puerto Cutuco, la ampliación de puerto Cortez, el puerto Acajutla, tendrían un papel fundamental. Los tres puertos conformarían el triángulo que uniría al Pacífico con el Atlántico a través de canales secos con supercarreteras y ferrocarriles de alta velocidad para transportar los contenedores de los barcos Panamax que llegarían a dichos puertos, en tiempo y costos menores a los del canal de Panamá. Estamos hablando, precisamente, de toda una infraestructura de servicios y de una plataforma productiva y exportadora a los mercados del mundo; 2) tenemos frontera directa entre El Salvador y Nicaragua; podemos construir los puentes en el golfo de Fonseca entre Conchagüita, Meanguera hasta los farallones muy cerca de Cosigüina, financiado con peajes. Esto sería viable con concesiones de 30-40 años. Esto ampliaría la conectividad y el espacio económico comercial del canal seco entre el Pacifico y el Atlántico; 3) está la carretera longitudinal del Norte; 4) un buen sistema de carreteras que deben ampliarse y mejorarse; 5) un buen aeropuerto y líneas aéreas; 6) un sistema de telefonía fija y móvil moderno que tenemos en El Salvador, pero necesita mayor regulación y supervisión para bajar los precios y corregir abusos diversos; 7) un sistema financiero con altos niveles de profundidad y eficiencia; pero necesita ser animado y urgido a apoyar la actividad productiva, y una nueva banca de fomento que entrará en funcionamiento en la segunda mitad del 2011, y 8) los tratados de libre comercio con Estados Unidos, México, Canadá, Taiwán; y ya se va a poner en práctica con la Unión Europea. Con una estrategia de atracción de inversión extranjera para la producción y las exportaciones, los tratados jugarían otro esquema; solos no hemos sacado provecho de esto por ausencia de condiciones y de una estrategia productiva y exportadora. Se trata de pasar de un modelo de consumo, importaciones y considerable estancamiento social a uno de acumulación y progreso socioeconómico sostenido.

Los ejes principales y complementarios de la estrategia deberán ser:

1) El aumento de la productividad de los pobres mediante políticas de fomento a la agricultura familiar, el emprendedurismo rural y a la micro,

pequeña y mediana industria, incorporando progresivamente a la legalidad, modernidad y tributación al sector informal productivo. Hay que producir todo lo que nuestros empresarios y trabajadores puedan de la manera más productiva y competitiva posible para abastecer el mercado local y sustituir importaciones y exportar.

2) La creación cada vez más competitiva de riqueza liderada por la inversión y tecnología extranjera para la sustitución de importaciones y, particularmente, para las exportaciones al mercado mundial de grandes y medianas empresas abastecidas de bienes y servicios producidos por pequeñas, medianas y grandes empresas de El Salvador y la subregión, con inversiones conjuntas entre empresarios internacionales y nacionales.

3) La formación y capacitación permanentes de los trabajadores, mejorar las condiciones ambientales y de seguridad de los centros de trabajo, promover nuevos tipos de relaciones de cooperación trabajadores-empleadores, conciliar las reivindicaciones salariales con las exigencias de productividad y calidad de las empresas. Los aumentos de la productividad del trabajo y de la competitividad de las empresas deben traducirse en mejoras salariales y de los beneficios de trabajadores y empleados. El Estado y las empresas deberán promover programas de ahorro de inversión que abran oportunidades a los trabajadores de adquirir acciones de las empresas donde trabajan, debiéndose, además, facilitarse opciones diversas de financiamiento y compra de acciones al público y a los trabajadores, empleados, funcionarios y ejecutivos diversos.

4) Una nueva política que conduzca progresivamente a una nueva matriz energética en que la energía eólica, solar, geotérmica y los biocombustibles tengan un peso cada vez mayor en el consumo nacional. Este deberá ser abastecido por una producción nacional cada vez mayor, que sustituya las importaciones de combustibles por energía producida en la economía nacional, exportando los excedentes de energía eléctrica a Centroamérica, y de biocombustibles a Europa y Estados Unidos. La obligatoriedad con el protocolo de Kioto de 1997 y su extensión en la Cumbre de Cancún en el 2010, de reducir entre 25 y 40% en relación con los niveles de 1990, las emisiones de gases (dióxido de carbono, me-

tanol y otros) que causan el calentamiento global, que conlleva sustituir entre el 5 y el 10% de la gasolina y diesel consumidos con biocombustibles, abrirá a estos una enorme demanda, debiendo ser producidos en cantidades crecientes en El Salvador, evitando nuevas importaciones y mayores déficit comerciales.

5) Un nuevo sistema de transporte público moderno, seguro, eficiente y de buena cobertura, a partir de asocios público-privados. La importancia y peso relativo del transporte público deberá ser cada vez mayor.

6) El fortalecimiento de las procuradurías de la defensa del consumidor y de las superintendencias de electricidad y comunicaciones, de competencia y del sistema financiero.

7) Reformas legales e institucionales que minimicen el tiempo y los requerimientos para iniciar y ampliar nuevas empresas productivas y aseguren el cumplimiento de sus responsabilidades tributarias.

8) Política educativa y comunicacional en los ámbitos público y privado para incidir en un cambio cultural respecto al uso y a la administración del tiempo, el más valioso de los recursos escasos; el único sobre el que podemos tener más control e incidencia. La práctica generalizada de llegar tarde a reuniones y eventos, entre media y una hora; la manera ineficaz como se conducen muchas reuniones, y la baja productividad del trabajo en muchas instituciones públicas, pero también privadas, es fuente de empobrecimiento y subdesarrollo.

9) Nueva actitud hacia los emprendedores y empresarios salvadoreños, centroamericanos y extranjeros creadores de riqueza, empleo y oportunidades diversas. Una cosa son las prácticas oligárquicas y mercantilistas tradicionales y otra el papel central de los emprendedores y empresarios en la generación de empleo e ingresos vía salarios, impuestos, exportaciones y compras de bienes y servicios diversos. Y no solo se trata de reivindicar el papel de los micros, pequeños y medianos empresarios, sino también de los grandes que toman riesgos e invierten. Ya es tiempo de comenzar a arreglar cuentas con las visiones retrasadas e ideologizadas sobre este tema.

10) Nueva actitud de unidad, justicia y solidaridad nacional que vea en el progreso y triunfo de cualquier salvadoreño, producto del trabajo honrado, de la disciplina y de la creatividad, oportunidades y progreso para otros compatriotas y para la nación salvadoreña.

11) Una verdadera revolución del conocimiento; un salto en la educación primaria, secundaria, técnico-vocacional y universitaria, en la investigación, innovación y difusión del progreso técnico-científico. En una sociedad agobiada por la violencia y la desintegración social, y por la falta de empleo e inversión, el nuevo modelo educativo deberá impulsar la solidaridad, la justicia, la cohesión y el desarrollo social, y proveer conocimientos, tecnologías y métodos pertinentes para favorecer la innovación, la calidad, la productividad, la creación de riqueza y una inserción cada vez más competitiva a la globalización, siendo ambos objetivos y estrategias necesarios.

12) Un Estado fuerte e inteligente orientado al fomento de la creación de riqueza y a la cohesión y al desarrollo social, liderando la construcción de la comunidad centroamericana de naciones.

Hay, por supuesto, otros aspectos fundamentales. Esto pasa por un cambio cultural respecto a la manera de concebir el desarrollo, ya no centrado solamente en nuestro pequeño territorio, sino que pasa por una inserción diferente en el mundo global; dejar de jugar "pizpisigaña", en las pequeñas ligas; y pensar en jugar en las grandes ligas, eso debe pasar también. Los empresarios pequeños, medianos y grandes deben de ser reivindicados, y deben de ser apoyados en su papel fundamental de creación y distribución de riqueza y de ampliación de oportunidades; y, finalmente, un Estado fuerte un Estado que tenga una concepción de desarrollo y esté absolutamente comprometido con la democracia y la institucionalidad. No me gusta parafrasear *slogan* —y menos de políticos famosos—, pero yo creo que "sí se puede", que sí podemos; y eso pasa por una visión compartida que logre articular consensos fundamentales para el futuro.



Dolarización y crecimiento

Introducción: *Ing. Ricardo Perdomo, Economista y catedrático Utec*

A la luz de la ciencia económica y el análisis científico, pretendemos abordar uno de los temas más importantes en la economía nacional. La Ley de Integración Monetaria, que entró en vigencia el primero de enero del 2001, establece, entre otras disposiciones: la fijación del tipo de cambio de manera permanente y restricta entre el colón y el dólar, así como establecer el dólar como una moneda de curso legal, y, por el otro lado, la disposición de que las instituciones bancarias en el momento en que fueran recibiendo los colones, los fueran cambiando por dólares en el sistema; y eso generó una serie de mecanismos dentro del sistema financiero y en el Banco Central de Reserva.

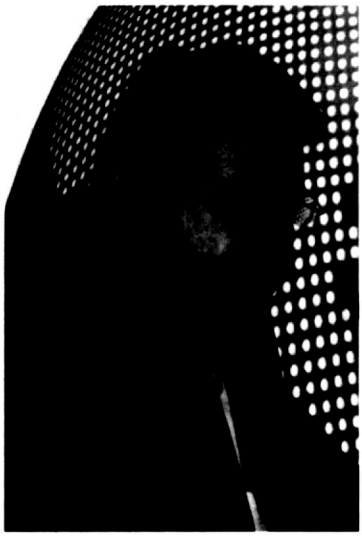
Plantearé algunos interrogantes para llegar a cosas muy concretas, a manera de propuesta país. En primer lugar, yo creo que es importante que nos preguntemos: ¿Cuáles fueron las razones que motivaron la decisión de dolarizar nuestro país? Otro de los aspectos importantes: ¿Cuáles son los costos y los beneficios de haber dolarizado?; y si se alcanzaron los objetivos de cre-

cimiento de la economía, de la atracción de inversiones y de resolver algunos del déficit estructurales de nuestro país Por otro lado, es importante que los salvadoreños tengamos muy claro que la dolarización, y la "enfermedad holandesa", producto de la cantidad del flujo de remesas que le llegan al país, han tenido un impacto en el crecimiento de la economía, especialmente en las condiciones de lo que puede, en un momento dado, tener una apreciación del tipo de cambio real y condiciones que, de alguna manera, también afectan la parte de las exportaciones.

Además, una cosa muy importante es que toquemos el problema de fondo, que muchas veces no es si la dolarización conviene o no conviene, sino que también hagámonos la pregunta ante la situación de la economía: ¿Es posible sostener la dolarización?; y si es posible ¿qué costo tendrá la alternativa de algunos que plantean la desdolarización?

Es importante, también, que podamos analizar el efecto traspaso. En la economía tenemos un índice de elasticidad, que es el traspaso que puede ocurrir cuando uno mueve un tipo de cambio; y que eso tiene impactos por el lado de la tasa de inflación, y, por ende, también en la tasa de interés. Hay que tener alguna idea de lo que puede significar este tipo de traspasos.





Dolarización y crecimiento

Una visión particular del
Dr. Carlos Glower
Economista, consultor internacional

En relación con el tema, tengo un concepto poco ortodoxo, y no me atengo a ningún dogma. De ahí el título de este análisis. Si quisiera ser misterioso, dicho calificativo lo hubiera dejado hasta el final.

Partiendo de algunas reflexiones, la dolarización, en el caso de El Salvador, es muy especial: fue por decreto y no por las fuerzas del mercado. Creo que eso debemos de tomarlo en cuenta cuando tratemos de analizar lo que es la dolarización en El Salvador, y al hacer una comparación no muy homogénea con países tales como Panamá o Ecuador. Creo que algunas personas hemos escuchado en los últimos años: "¡Ah, pero si a Panamá le está yendo bien; y está dolarizada!". Entonces, el problema no es la dolarización, definitivamente; pero pareciera que cuando uno tiene un martillo todo lo que uno ve es un clavo, y anda clavando por todos lados: paredes, techos, pisos; por todos lados anda uno clavando. Pero lo que tenemos que entender es que, en un régimen cambiario, en un mundo ideal, en un mundo bonito, donde todos maman y nadie llora, el régimen cambiario es irrelevante; pero, regresando a la realidad, el mundo salvadoreño no solo no es bonito, sino que tenemos tasas de homicidios y de desnutrición infantil de las más altas,

tasas de crecimiento y de inversión extranjera de las más bajas; y así podemos seguir y seguir y seguir. Así que nuestra realidad es muy específica. Y claro, el régimen cambiario de por sí exige ciertas reglas, cualquier régimen cambiario; y, en el caso de El Salvador, la dolarización también exige sus reglas, las cuales ni se han respetado ni implantado. Es como que si nunca se hubiese dolarizado; y todo sigue igual.

Estamos cansados de escuchar cuáles son las condiciones necesarias para mantener una dolarización ordenada. Podríamos comparar a El Salvador, a grandes rasgos o con un gran atrevimiento, con lo que está pasando en Europa; y con el caso de Grecia, que está en las noticias en los últimos días. La Comunidad Europea tiene la desventaja de contar con un banco central; pero no tienen un ministerio de finanzas. Aquí, en El Salvador, tenemos la desventaja de tener un banco central que es solo nominal; pero no efectivo en materia de formulación de política macroeconómica. Hay que quitarle el nombre y ponerle un rótulo: "Se venden pupusas". Pero, sí tenemos Ministerio de Finanzas, entonces la Comunidad Europea cojea del mismo modo que nosotros, solo que con diferente pie.

Antes que nada, precisamente, deberíamos de pensar: "¿Qué es el dinero?". En la vieja Roma, la moneda era acuñada en un templo porque la moneda, de por sí, se conjugaba y se veía a la par de la línea directa que tiene el ser humano con el Todopoderoso. Ahora, pues, hasta el mismo dólar nos lo dice, y se lee en él: "En Dios confiamos". Algunos podríamos pensar en cuál es la vinculación, por qué tenemos esta afinidad con lo que es el dinero en general. No estoy hablando ni de colones ni de dólares. Estoy hablando del dinero en general. Hubo una época en que el cacao, en El Salvador, servía de dinero; pero también tenía otros usos: se podía hacer la bebida de chocolate caliente. En otros lugares, el ganado era la moneda, etc. Ahora tenemos billetes; pero ya ni los usamos mucho, relativamente hablando. Las grandes cantidades de dinero son unos impulsos electrónicos, así como cuando mandamos un mensajito a algún amigo por el celular. Ese es el dinero del que estamos hablando. Claro, todo esto nos lleva a pensar en por qué cuándo alguien plantea la desdolarización se habla del derrumbe, de que viene el fin del mundo. Muy similar —y la dolarización solo tiene diez años en El Salvador—, pareciera que fuera equivalente a la rancia aristocráta monar-

quía británica, que nadie propone quitarla, pues porque supuestamente se acabaría el Imperio británico. Bueno, lo mismo nos dicen los brujos que nos sucedería a nosotros. Eso es lo que sostienen algunos. Lo que yo les quiero decir es que ha llegado el momento de considerar: en primer lugar, ¿qué es la dolarización? La dolarización no es una cuestión de preferencias. A mí me gusta el colón, a otros les gusta el dólar, y a otros les gusta el sorbete de fresa. Así, la dolarización no es cuestión de gustos, es un esquema de política económica específico que en algún momento puede ser una ventaja; pero en otro momento puede ser un pesado lastre, como lo es ahora en este mundo globalizado donde lo más frecuente son las crisis financieras internacionales. Este es un esquema que limita al Estado y lo considera inconveniente pues según los ideólogos de la dolarización, el "mercado no se equivoca". Claro está que este tipo de afirmaciones tiene su trasfondo político, ideológico.

Los que propusieron la dolarización eran fanáticos —por usar una palabra suave—, que creían que el mercado solucionaba todo; que el mismo mercado miraba el futuro y conocía el futuro. En otras palabras, no podían ocurrir crisis; pero cualquier libro de teoría económica internacional elemental nos dice que entre más fijo es el tipo de cambio, más susceptible está a los golpes externos; y eso es lo que estamos viviendo ahora en El Salvador. Estamos postrados y el mero hecho de estar cojos, que no tenemos un banco central y no tenemos política monetaria nos está diciendo que no somos muy racionales para enfrentar las crisis eficazmente.

Mi opinión es que la función primordial de la política monetaria es reestructurar la deuda pública. Manejar las tasas de interés ya es un efecto secundario e indirecto. Entonces, nos encontramos ante una situación de crisis y de endeudamiento acelerado que no podemos hacer nada. Claro, hubo y hay costos y beneficios. Por ejemplo, en cierta época, las remesas rondaban los 3 mil millones de dólares, e iban a parar al Banco Central de Reserva (BCR) y se constituían en reservas internacionales del país. Ahora, en la época de la dolarización, las remesas ya no van al BCR, van a los bancos privados, y son los bancos privados los que más se han beneficiado de esta medida de la dolarización, pues hacen con el flujo baratísimo de las remesas lo que se les antoje; y no necesariamente lo que se podría percibir como lo necesario o apropiado para el país. Así que podríamos tomar algunos ejemplos sobre

quiénes son los que están pagando y quienes son los que están beneficiándose de esta medida de la dolarización, diseñada por personajes que pretenden ser del monte Olimpo.

Mencionaba, anteriormente, el caso de Panamá con su dolarización. Tenemos que Panamá se dolariza desde un principio como nación. Respetaron las reglas del juego, establecieron en particular finanzas públicas sanas y dieron un gran énfasis a la educación. Claro, el crecimiento económico de la República de Panamá, a través del tiempo, se da acompañado por una ocupación del ejército norteamericano a parte del Canal de Panamá. Después de cien años podemos comparar los índices fiscales y los niveles de escolaridad que son muy superiores a los de El Salvador. Por eso dije, que eran incomparables. Nosotros estábamos en condiciones de dolarizar, pero la decisión fanática la tomó un grupo selecto, minucioso —como mencionó un periodista— de cuatro o cinco personas; y se nos dolarizó cuando las condiciones eran las menos apropiadas para hacerlo. También se puede argüir lo contrario, que si las condiciones existentes hubieran sido las apropiadas para dolarizar, no hubiera sido necesario dolarizar. ¿Para qué? Si tuviéramos las condiciones fiscales, monetarias, comerciales de competitividad y de productividad; entonces. No es difícil concluir que fue una decisión fanática, aventurada y que la estamos pagando en el presente y con creces.

La aseveración de muchas personas es que la dolarización es el extremo del tipo de cambio fijo. Creo que eso ya es llevar la analogía un poco más allá de lo necesario porque lo importante, lo más importante para mí, es, por lo menos, que la autoridad económica tenga capacidad de tomar diferentes opciones —un menú de alternativas—. Se puede tener un régimen cambiario tipo cambio fijo, como lo tuvo El Salvador por 40 o 50 años; pero siempre existía una opción de variar la política económica para enfrentar los cambios que se están dando no solo en los mercados internos, sino que en los mercados internacionales, que ahora son de gran trascendencia. En los últimos veinte años, el planeta Tierra se ha visto envuelto en cinco crisis económicas globales; y cada una más profunda que la anterior, siendo la última la de mayor profundidad. Y El Salvador se encuentra maniatado por no saber responder a este problema. Así que recalco, lo importante son las opciones: la opción abierta. Como seres más racionales, queremos más opciones, no menos.

Como señalé anteriormente, cuando uno ya analiza lo que es la dolarización, no sólo da pena, sino que da vergüenza. ¡Cómo se puede tomar una decisión de esta naturaleza! Pero claro, tenía el trasfondo ideológico de las bondades del mercado. Los mercados no se equivocan, los mercados son omnipotentes. La oferta siempre es igual a la demanda; pero bueno, si eso fuera cierto no hubiera crisis; no sólo en El Salvador, sino que tampoco a escala internacional.

En este caso, hemos llegado a un punto en el que debemos reflexionar profundamente sobre la dolarización. Nos encontramos con que, no obstante el modelo de veinte años que se trató de impulsar, fue que las exportaciones se aceleraran lo más rápido posible, y, en ese sentido, se puede decir que no se tuvo un gran fracaso; pero lo que no se vio es que lo importante en este análisis son las exportaciones netas; y a través del tiempo, en los últimos años, las exportaciones netas se han hecho más negativas. Es decir, hay menos circulante. También, en los últimos dos años y medio, la banca privada extranjerizada ha reducido su crédito al sector privado aproximadamente en mil millones de dólares. Digo aproximadamente, y eso tiene un efecto multiplicador en la economía a grandes rasgos. Podríamos hablar de un multiplicador de 3 o 3.5. Estamos hablando de 3 mil millones de dólares. Si le añadimos los 3 a 4 mil millones de dólares del diferencial en las exportaciones e importaciones y que las remesas se han mantenido estancadas, nos damos cuenta de que, en los últimos años de la crisis, nuestra economía ha visto su circulante reducirse drásticamente; y con tasas de interés subiendo. Así es que no tenemos por qué sorprendernos, porque estamos en estancamiento; no se diga recesión permanente. Pero lo más interesante dentro de la crisis es que, mientras los países de la región —por no decir del continente— utilizaban sus bancos centrales para reducir las tasas de interés, en El Salvador subieron o sea, que tuvimos otro impacto negativo en contra de la reactivación económica; y eso es lo que se puede vaticinar que nos espera en el futuro cercano y a mediano plazo.

En este sentido, no veo una salida inmediata. Así es que —como dije en un principio— de la desdolarización, ante el fracaso que ha tenido, yo propongo, en primer lugar, que se restituya al BCR tal y como debe ser. Mencioné que le deberían de cambiar el nombre y ponerle "Aquí se venden pupu-

sas". Creo que el BCR se debe de hacer digno de su nombre y hacer la tarea que le corresponde en congruencia y complementaria a la política fiscal. No podemos hablar de política económica si no tenemos política monetaria y política fiscal que interactúen como una tijera, pues, de lo contrario, solo podemos hablar de políticas públicas. Debemos empezar ya a reconsiderar la desdolarización ante las dinámicas internas de nuestra economía, dentro de las cuales se reduce el circulante persistentemente y dentro de la crisis, que ya parece ser permanente, ya sea vía la reducción en créditos de los bancos comerciales privados, el diferencial cada vez más grande en las exportaciones y las importaciones y el estancamiento en las remesas.

Ahora, el caso de la dolarización en El Salvador —como dije inicialmente— es particular porque fue por decreto. No fue por fuerzas del mercado que se dio la desaparición del colón. No estoy proponiendo que regresemos al colón, sino que estoy proponiendo una moneda nacional, para ser más específico. Entonces, lo que podríamos considerar es pedirle a la Asamblea que reconsidere la Ley de Integración Monetaria; y que abramos nuestras puertas, que abramos nuestros modos de pensar y retomemos en consideración las opciones que irracionalmente nos quitaron, y que podamos hacer uso de una política económica como lo hace cualquier país, como lo hacen Guatemala, México, Estados Unidos, Japón, Inglaterra y otros.

Si tantas bondades tuviera la dolarización como nos prometieron, si eso fuera cierto, hubiéramos visto una corrida de países hacia la dolarización; pero resulta que somos los únicos que lo hemos hecho. ¿Será que aquí hay una masa crítica de economistas tan inteligentes que saben algo que el resto de economistas a escala mundial no conocen o no entienden? Entonces, el primer paso para mantener cierto orden jurídico, debería de ser la modificación de la Ley de Integración Monetaria, que ahí solo correspondería un par de artículos. Creo que es una decisión política y no una decisión técnica, pues también la decisión de dolarizar fue una decisión total y absolutamente política que no tuvo base técnica. Es más, no existen estudios serios, por investigadores reconocidos, que hayan propuesto la dolarización. ¿Por qué? Simple y sencillamente porque esta fue una decisión descaradamente política, tomada para beneficio de algunos pocos.

En el tema "Propuesta de desdolarización" de mi último libro. Detallo, paso a paso, las medidas que se pueden tomar. Aunque, claro que no es exhaustivo, son algunas ideas basadas en mi entrenamiento económico; pero sí creo que se debe de escuchar a más personas, a diferentes sectores; y que este sea un proceso concertador, pues creo que, por más que queramos, no nos van a convencer que la dolarización todavía tiene futuro. Si lo tiene, por qué no van —estos señores abanderados de la dolarización— a convencer al Gobierno o al gobernador Carsten, del Banco de México, que su país se dolarice, que está más integrado con la familia estadounidense que El Salvador; y vamos a ver qué pasa. No es difícil imaginarse que los van a invitar a que se regresen a El Salvador a seguir jugando y meditando sus ideas tontas y exclusivas de una elite social que pareciera pensar en todo, menos en el bienestar de su propio país.





Dolarización y crecimiento

Una visión particular del
Lic. Rafael Barraza
Economista, expresidente del BCR

Para empezar, es importante preguntarse: ¿Cuáles son los fines de un sistema monetario? Y para esto es la perspectiva de las personas la que debemos de tomar. ¿Qué es lo que la gente quiere del dinero? Todos queremos dinero; pero en realidad no queremos el dinero en sí, queremos lo que el dinero nos permite comprar. Entonces, hay tres cosas básicas para lo que el dinero tiene que servir: para promover el intercambio, facilitar el ahorro y la inversión y funcionar como una reserva de valor. Eso es lo que queremos los ciudadanos; y que es importante que se tome en cuenta la perspectiva de los que utilizamos el dinero.

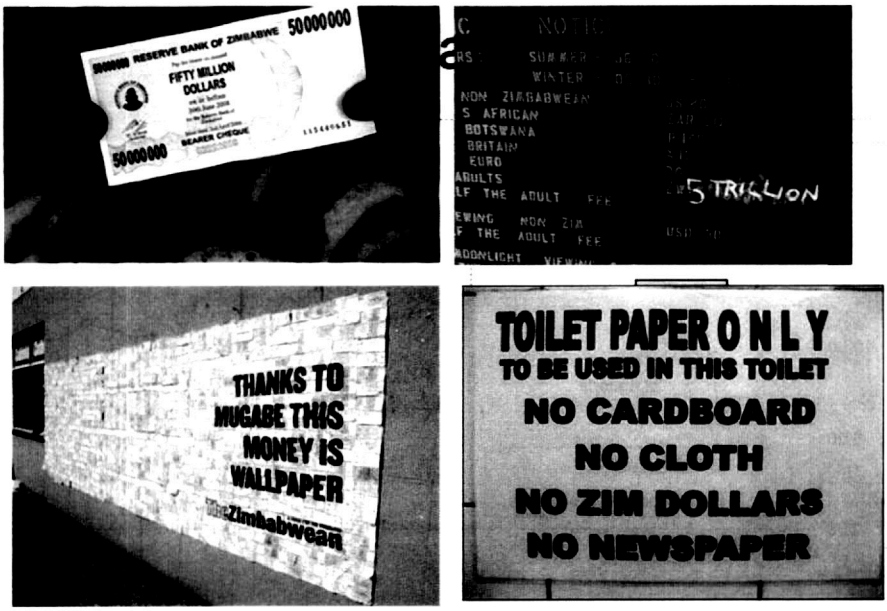
Esta perspectiva puede ser muy diferente, como por ejemplo, a la del Gobierno. Este ve el dinero como una fuente de recaudación, una fuente de financiamiento, un impuesto que les puede imponer a las personas. Esto no es la perspectiva correcta, sino que debemos adoptar la perspectiva de las personas que quieren preservar su poder de compra en el tiempo, a través de un medio que sea sencillo de utilizar, como una buena moneda, una moneda fuerte. ¿Cuáles serían las expresiones de este fin? Primero, que haya inflación baja y estable, segundo, estabilidad cambiaria, y tercero, bajos costos de transacción, que sea fácil transar con este régimen monetario, que sea

aceptado comúnmente, que no haya problemas de aceptación en las transacciones del día a día. Pensemos en esto en todo momento, porque para eso es que nosotros los ciudadanos queremos el dinero; no lo queremos para darle poder a los políticos; no lo queremos para darle poder a los tecnócratas, sino que para tener una inflación baja y estable, una estabilidad cambiaria y una facilidad de transar.

En los países desarrollados la política monetaria tiene un gran poder. En esos países los bancos centrales pueden tener metas de inflación y las cumplen, pueden controlar la tasa de interés, hacen política contra cíclica; si la economía se va frenando, ellos meten el acelerador; y si se va acelerando demasiado, meten el freno, y, finalmente, si hay una crisis financiera, pueden prestar ilimitadamente en su papel de prestamista de última instancia. En resumen, tienen esa capacidad porque tienen una alta credibilidad. Ese es el libro de la "magia blanca", el que está escrito en los libros de texto tradicionales. Pero en los países menos desarrollados resulta que tenemos muy malas instituciones, y tenemos un problema importante para hacer lo mismo. En los países desarrollados "en Dios confiamos", "en el Banco Central confiamos"; pero en nuestros países ¿en quién podemos confiar? No hay instituciones creíbles y sólidas, y eso dificulta que políticas que puedan funcionar en otros países tengan efectos diferentes en los nuestros debido a que se politizan las instituciones.

Para traer esto a la realidad, analicemos el caso de Zimbabwe. Brevemente, y con un toque de humor, observen las cuatro fotos del gráfico 25. Primero, es un billete de 50 millones de dólares de Zimbabwe; el segundo, una pizarra de precios en la que el precio en dólares de Zimbabwe está escrito con tiza. ¿Por qué? Resulta que había que cambiarlo cada hora porque la hiperinflación estaba elevando los precios de una manera muy rápida. El tercero, dice: "Gracias a Mugabe —el presidente de ese país— este dinero es ahora papel tapiz", y, finalmente, el más cómico, dice: "Solamente papel higiénico, no pedazos de tela, no cartón, no dólares de Zimbabwe, por favor". Lo que están diciendo es 'no ocupe la moneda en vez del papel higiénico'. Esto nos puede parecer muy gracioso, pero es la realidad de los países que no tienen institucionalidad. Así que, tengamos claro: por un lado, la moneda propia puede ser utilizada eficazmente y, por el otro lado, puede ser muy mal utilizada. ¿Cuál es la diferencia?: el tema de la institucionalidad.

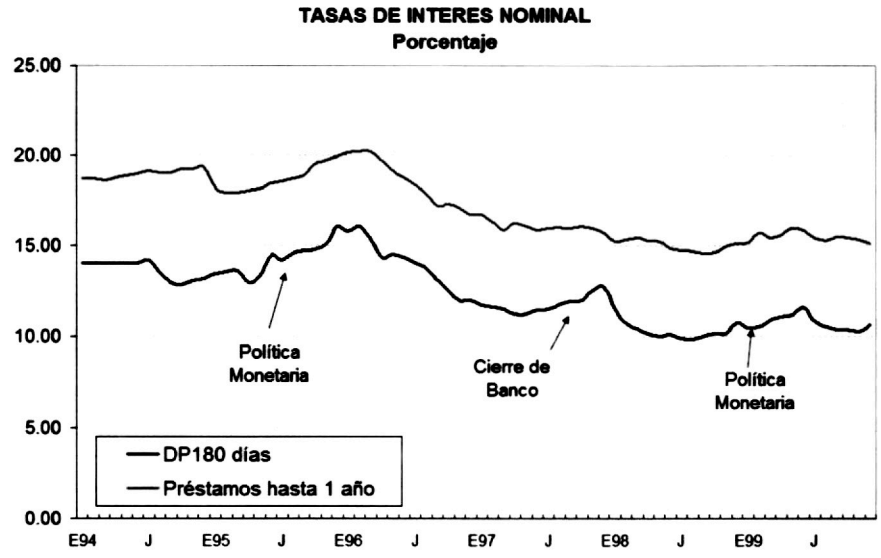
Gráfico 25. Caso monetario en Zimbabwe



¿Cuál fue el entorno de la dolarización en El Salvador? Pidieron que explicara, muy brevemente, algunas de las justificaciones. En primer lugar, el nivel de las tasas de interés de El Salvador.

En el gráfico 26 mostramos el nivel de tasas de interés nominal. La manera más sencilla de relacionarlo es que recuerdo que mi primer crédito hipotecario fue contratado al 21% anual. ¿Ustedes se acuerdan como estaba su crédito hipotecario hace quince años? Aquí tenemos las diferentes instancias en que hubo algo de política monetaria. Veo a varios compañeros del Banco Central; y ellos saben que realmente era muy difícil hacer política monetaria, pues teníamos un tipo de cambio fijo. No había, de todas maneras, muchos instrumentos, dadas las restricciones que enfrentábamos en ese momento. Entonces, no era que el Banco Central de Reserva (BCR) tuviera muchas más capacidades que las que tiene ahora; pero obviamente el diferencial de tasas de interés de la tasa en colones con respecto a la tasa en dólares implicaba algún problema de credibilidad; y esto era uno de los problemas más profundos. En el período que El Salvador tuvo inflación alrededor del 12%, en la línea azul en el gráfico 27, las tasas de interés también estaban altas. El resultado eran tasas de interés reales, o sea, descontando la

Grafico 26: Tasas de interés en El Salvador 1995-2010

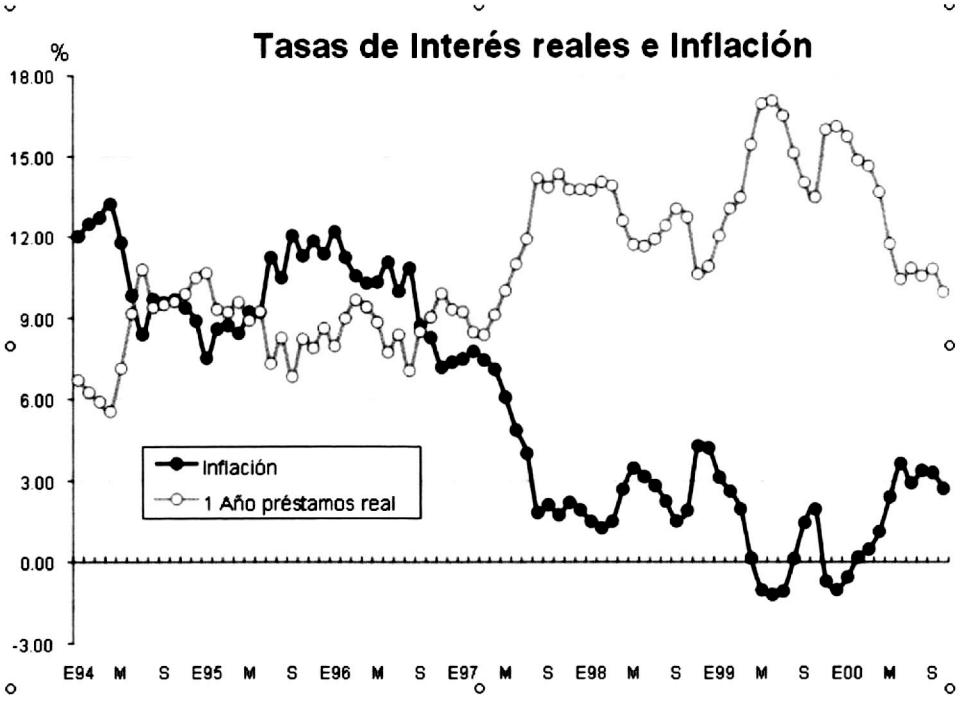


inflación, relativamente moderadas; sin embargo, al empezar a hacerse un esfuerzo antiinflacionario y disminuir la inflación a escalas internacionales, las tasas de interés nominales no disminuyeron a la misma velocidad y entonces tuvimos un alza en la tasa de interés real.

Estamos hablando de que, en algunos períodos, las tasas de interés reales, descontando la inflación, fueron del orden del 15%. No existen muchas actividades que pueden sostener esas tasas de interés reales; y eso le iba a poner presión a la economía, presión al sistema financiero con unas posibles crisis futuras y presión al sistema político. Entonces se estaban incubando los problemas de una crisis debido a la falta de credibilidad en el sistema monetario de nuestro país. Además, teníamos unas importantes relaciones económicas con Estados Unidos; el 63% de nuestras exportaciones iban a ese país; el 51% venía de Estados Unidos; el otro 25% venía de Centroamérica y Panamá, y estaba básicamente en dólares; o sea que el 90% de nuestras exportaciones, el 70% de nuestro comercio ya estaban, de alguna manera, en la zona de influencia del dólar.

Las remesas también eran un factor importante que nos acercaba al dólar. Teníamos un flujo anual equivalente al 14% del PIB, un monto impor-

Gráfico 27.



tantísimo y que creaba un lazo más de cercanía con Estados Unidos y con el dólar. Era obvio que íbamos a ocupar el dólar por cercanía económica, por cercanía migratoria, y no íbamos a ocupar el euro o una moneda asiática. Finalmente, pensábamos que se iban a obtener ventajas importantes para el país. Entre ellas: mejores condiciones financieras, o sea, tasas de interés más bajas, una mayor gama de instrumentos financieros y un sistema financiero más competitivo y estable.

Efectivamente, ahora vemos márgenes mucho menores que los que existían en ese momento en el sistema financiero; más bancos extranjeros entrando a El Salvador, y bancos más sólidos y solventes que los que existían entonces. En ese momento, en la Superintendencia del Sistema Financiero, hacer una inspección de los bancos asustaba. Realmente, era complicada la situación de la cartera de algunas instituciones financieras. Pero la parte más importante de la dolarización era el otro lado de la moneda, el lado no financiero. Antes solamente los ejecutivos top ganaban en dólares porque estaban protegidos contra las devaluaciones. Ahora todos los salarios se ga-

nan en dólares, igual que con los ahorros. Antes resultaba que el fondo de pensiones —sus ahorros de toda la vida— podía ser básicamente expropiado de la noche a la mañana con una manipulación arbitraria del tipo de cambio. Ahora los ahorros están en dólares y están protegidos por el valor de esa moneda. También era importante el tema de estabilidad para la inversión para tener un horizonte de planeación predecible en que evaluar una inversión.

Finalmente, se encuentra el tema de las instituciones, pues se evita el uso político de la política monetaria; se eliminan las crisis cambiarias. Esto creo que es un aspecto trascendental. En el tema institucional se logró hacer básicamente lo mismo que hacemos cuando compramos una televisión en Japón. Tal vez podríamos hacer una televisión acá; pero no al mismo precio y con la misma tecnología, y por eso importamos la televisión. Entonces, con el dólar se tiene la misma situación: importamos una institución, el dólar, como régimen monetario, pues nos ofrece los beneficios de una moneda estable y bien manejada, algo que nuestra institucionalidad precaria nos haría muy difícil.

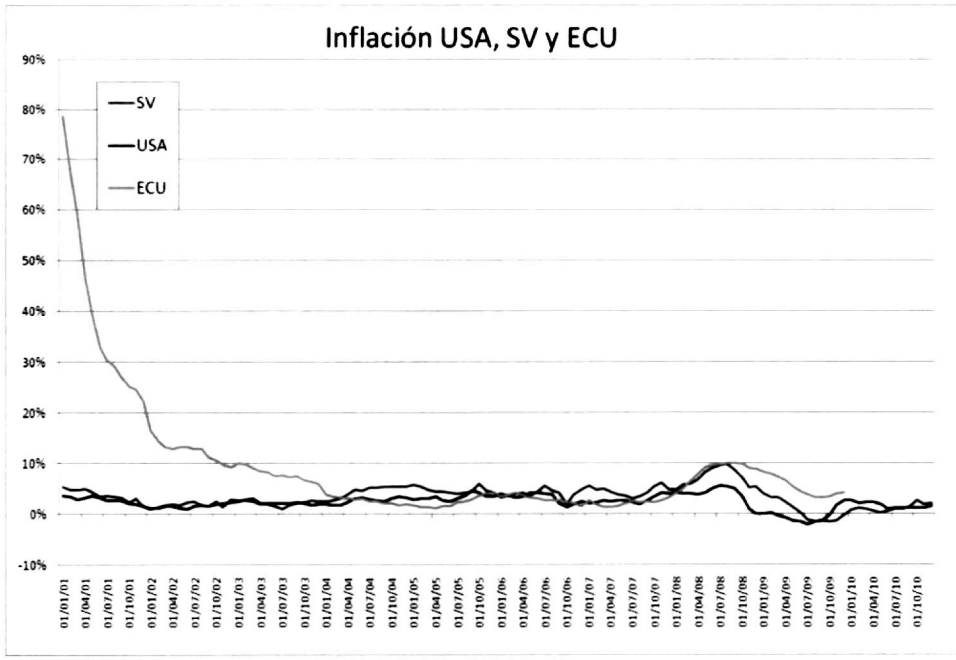
Resultados

i) Inflación: en el gráfico 28 podemos ver la trayectoria de la inflación en El Salvador, Estados Unidos y Ecuador. Para Ecuador, muestra su período de dolarización antes de que El Salvador lo hiciera. La línea amarilla corresponde a Ecuador, y está en el 60% de inflación previo a la dolarización. Ecuador tenía principios de un problema inflacionario; pero se dolarizó, y la tasa de inflación de Ecuador disminuyó a niveles internacionales muy rápidamente.

Analizamos con un poco más en detalle la tasa de inflación de El Salvador y Estados Unidos en el gráfico 29. Si adoptamos la moneda de Estados Unidos deberíamos de comparar nuestra inflación contra la inflación de Estados Unidos. Observen que el comportamiento de la inflación de El Salvador y la de Estados Unidos son casi calcados. Entonces, ese es un excelente resultado. Tenemos casi la misma inflación que el socio cuya moneda ocupamos, y eso que son economías bastante diferentes

Pasemos al caso de Venezuela. En el gráfico 30, la línea roja es Venezuela, en los últimos diez años, con tasas de inflación de 40% en su máximo,

Gráfico 28. Comparativo de inflación entre Estados Unidos, El Salvador y Ecuador



mientras nosotros estamos en el rango debajo de 5%. Fíjense que la inflación máxima de El Salvador, en este período, fue 10%, la cual es equivalente a la inflación mínima de Venezuela en todo el período de estudio. Para darles una manera sencilla de compararlo: si hace diez años ustedes hubieran recibido una unidad de moneda venezolana, en este momento les quedaría el equivalente a 17 centavos en poder de compra. Sí ustedes hubieran recibido un dólar en ese momento, les quedarían 73 centavos de poder de compra, o sea, el dólar preservó 4.26 veces el poder de compra en comparación con la moneda de Venezuela. La conclusión es sencilla: el dólar ha preservado mejor el poder de compra de nosotros, los ciudadanos de El Salvador.

ii) Tasas de interés: en el gráfico 31 podemos observar las tasas de interés y su gradual y lenta disminución en el período antes de la dolarización. Disminuyen abruptamente una vez se dolariza; y después, una relativa estabilidad. Además, se observa que están relacionadas con las tasas de interés internacionales, incluso, curiosamente, hay un periodo en que las tasas en depósitos a 180 días son superiores en Estados Unidos que en El Salvador,

Gráfico 29. Comparativo de inflación entre Estados Unidos y El Salvador

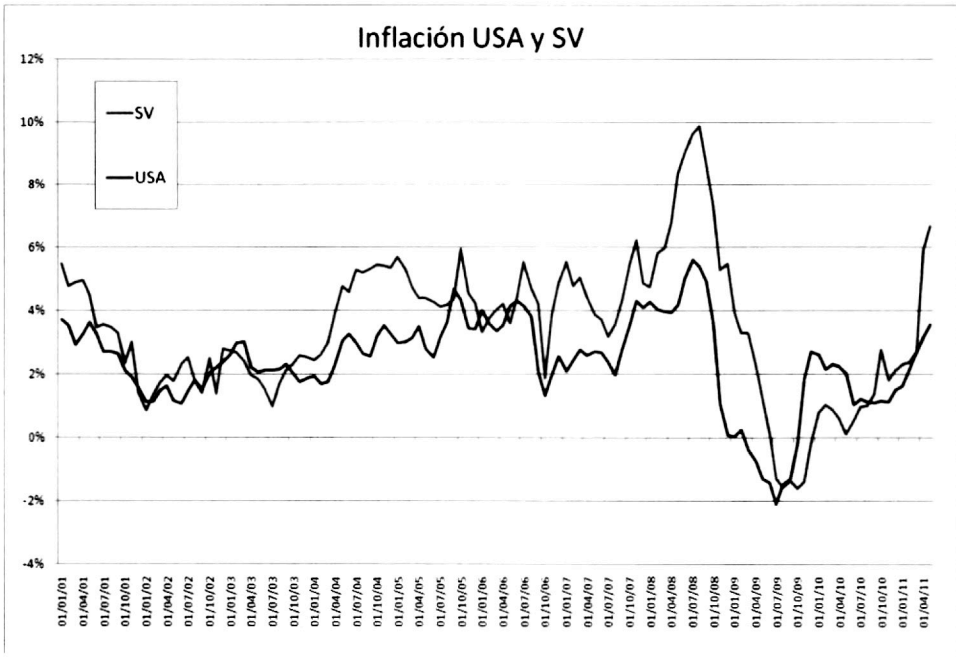


Gráfico 30. Comparativo de inflación entre Estados Unidos, El Salvador y Venezuela

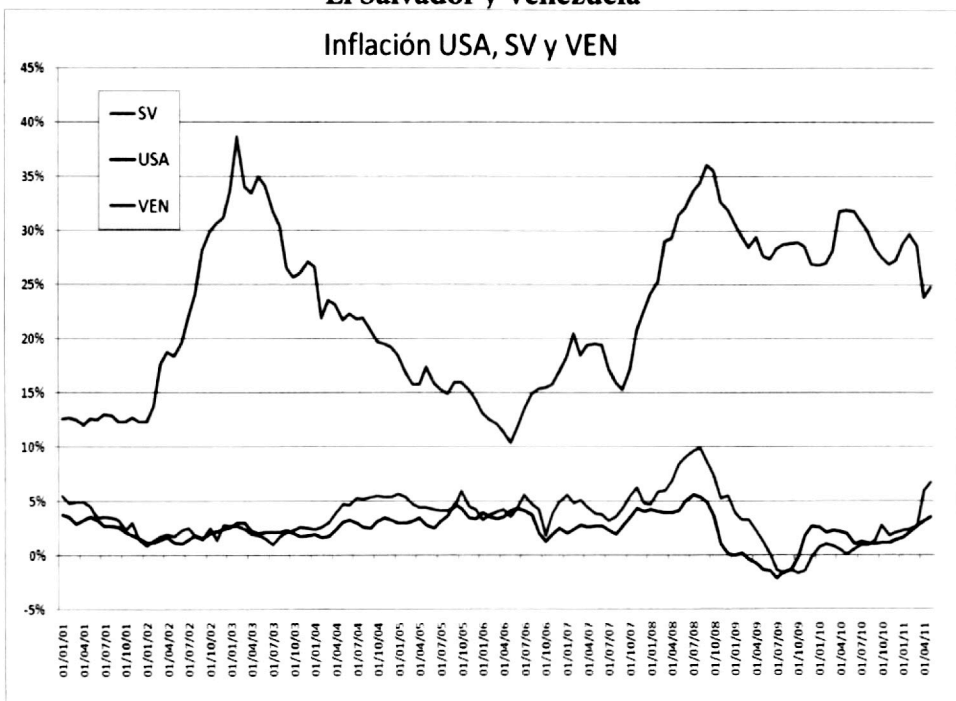
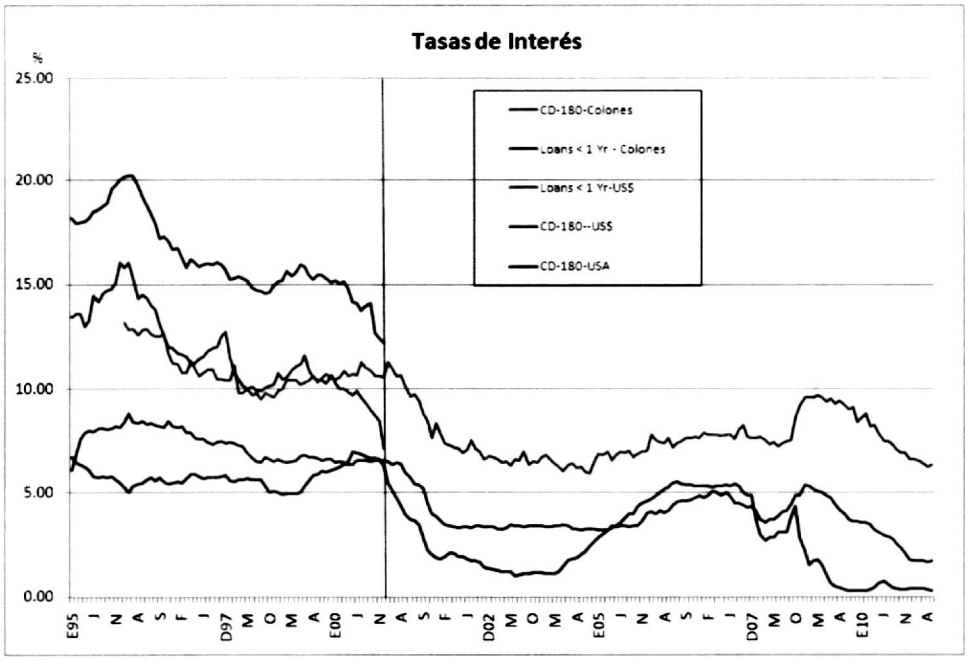


Gráfico 31. Tasas de interés El Salvador 1995-2010



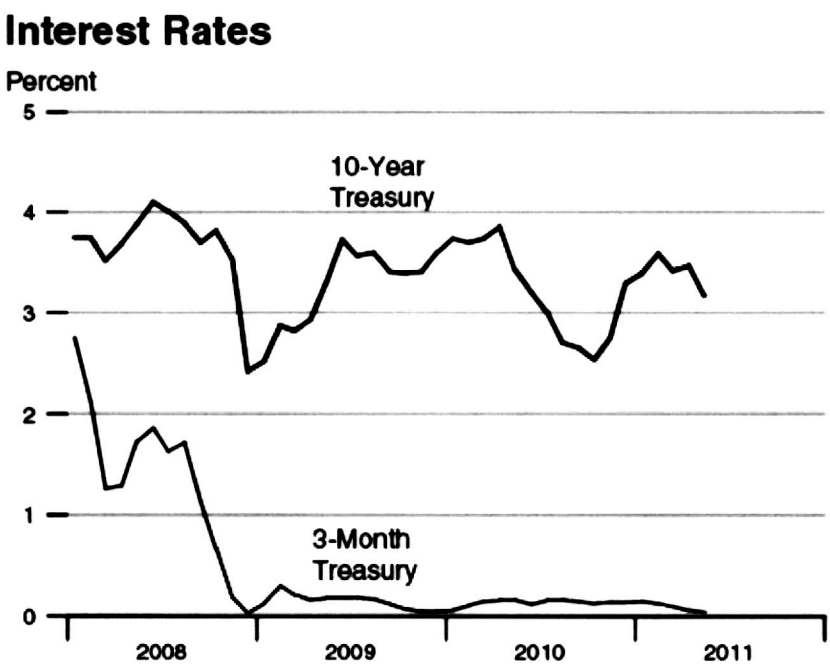
algo que, según la teoría económica en el sentido estricto, implicaba que teníamos riesgo de país negativo.

En el período más reciente, se muestra el comportamiento durante la crisis económica, donde prácticamente se desconecta el país de los mercados internacionales. Entonces, tenemos una alza abrupta de las tasas de interés, un período de mucho ruido en los mercados financieros internacionales; y eso se transmite al sistema salvadoreño, y además se mezcla con el ruido político que estábamos teniendo nosotros en el proceso electoral, con lo cual las tasas disminuyen más lentamente que las tasas internacionales.

Ciclo económico

En el gráfico 32, se ve cómo, en Estados Unidos, básicamente sus tasas de interés están a cero para el corto plazo. Este país ha sacado su gran artillería con esta recesión, tanto monetaria como fiscal; por un lado, tasas de interés a cero, y por otro, el déficit fiscal ha incrementado del 2% del PIB al 9%; 7 puntos de estímulo fiscal del PIB al año. En deuda, Estados Unidos ha subido del 70 al 90%; un 20% del PIB en estímulo fiscal a través de pura

Gráfico 32. Tasas de interés en Estados Unidos 2008-2011



deuda. Sin embargo, la tasa de desempleo está prácticamente igual. Ha caído algo, pero está con mucha inercia. Si sucede esto en un país como Estados Unidos, que tiene credibilidad de instituciones y casi no ha logrado tener mayor impacto todavía sobre el desempleo, ¿Cómo será en los que no cuentan con estas condiciones?

En cuanto a las exportaciones, vemos también una rápida recuperación en el gráfico 35. La base se fija en 100% para el promedio del período 2007, y se puede observar que durante el boom llegamos a casi 120% por encima de ese nivel. Entonces, durante el boom las exportaciones estaban 20% arriba de su nivel normal del 2007; y durante la crisis colapsan cerca del 30%, llegando a niveles similares al 2007. Y ahora miren el comportamiento después de la crisis. Supuestamente la crisis nos iba a afectar las exportaciones, nos iba a afectar el empleo; pero estamos recuperándonos a unas tasas realmente impresionantes, y podemos ver que el nivel de exportaciones actual supera el pico antes de la crisis, incluso las no tradicionales donde no se incluye el café. Esto es una recuperación realmente razonable y rápida para nuestra economía.

Gráfico 33. Déficit fiscal en Estados Unidos

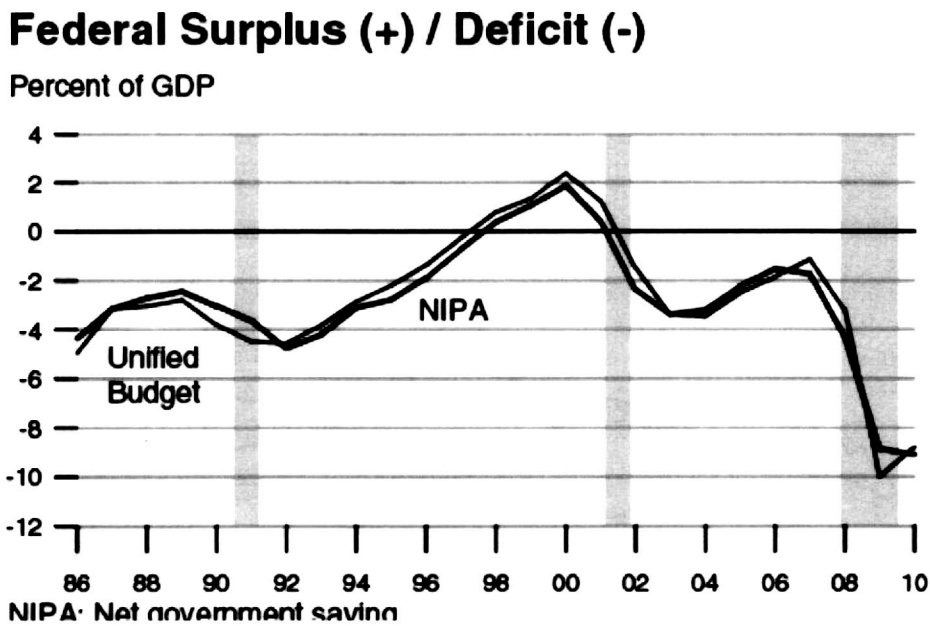


Gráfico 34. Deuda federal en Estados Unidos

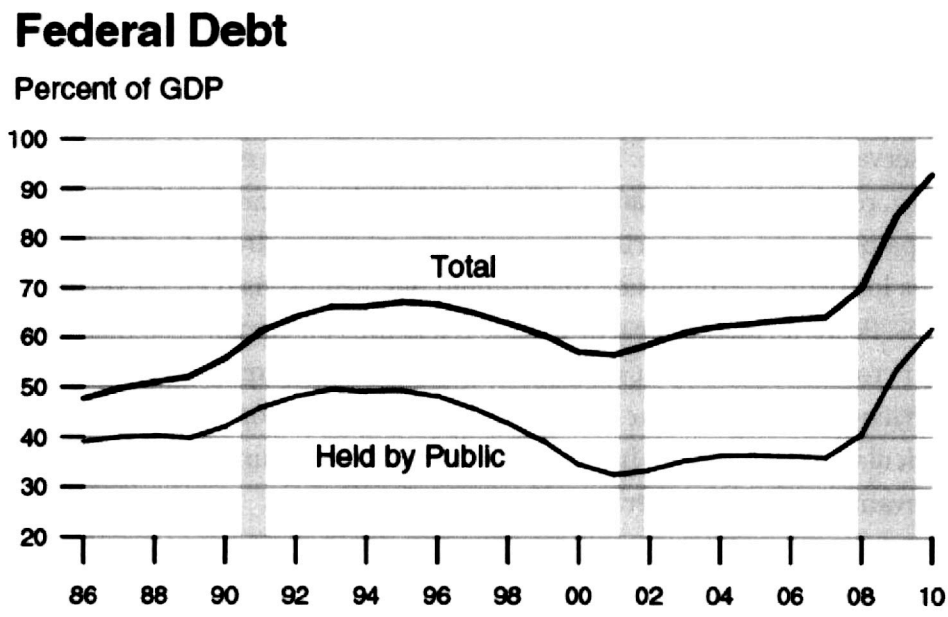
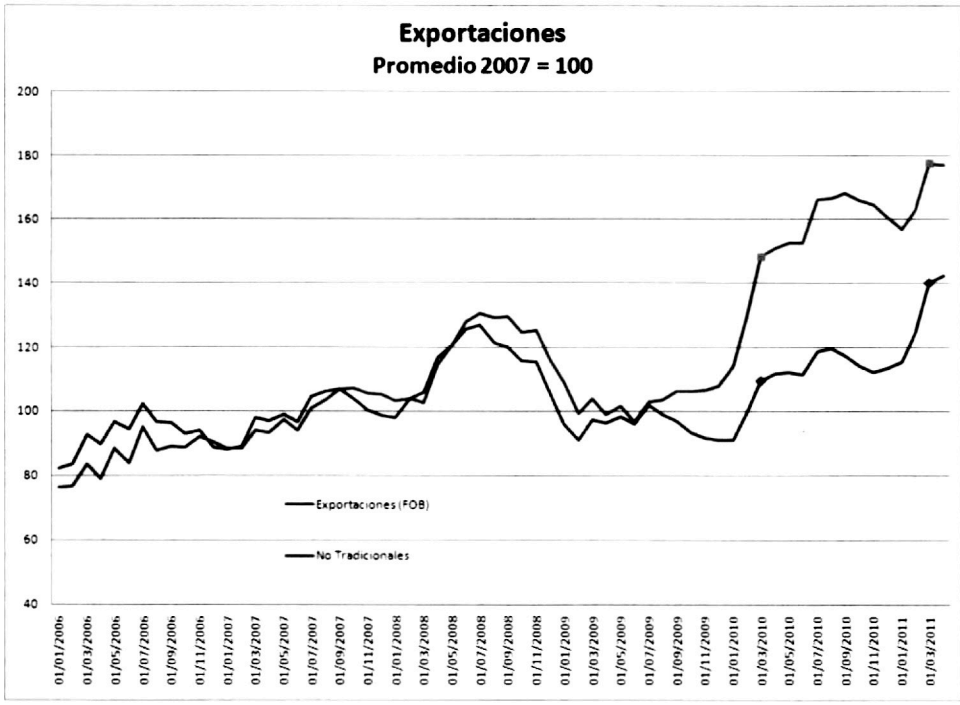


Gráfico 35. Exportaciones de El Salvador 2006-2010

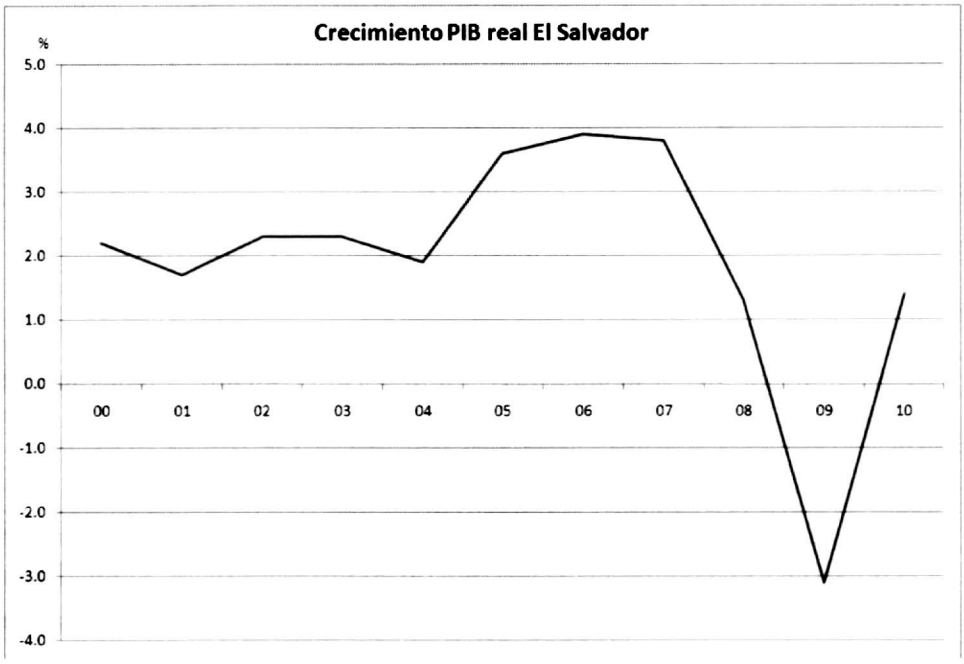


Después de ver cómo El Salvador ha enfrentado el ciclo económico de manera relativamente exitosa, queda por analizar el crecimiento económico durante el período de dolarización. El crecimiento está claro que no ha sido muy robusto en El Salvador en estos últimos diez años, como se puede observar en el gráfico 36. En mi primera presentación en el BCR sobre este tema, recalqué la importancia de los términos de intercambio. En la primera etapa posterior a la dolarización, en la que crecimos alrededor del 2% tuvimos los peores términos de intercambio que hemos visto en tal vez treinta años. Posteriormente, a partir del 2004, tenemos un crecimiento más robusto; pero, de nuevo, la recesión del 2008 nos afecta, aunque ahora ya estamos volviendo a crecer. ¿Tiene que ver en esto la dolarización? Esto es como una película policíaca donde hay muchos sospechosos: algunos tienen una parte relevante y otros son distractores.

En este sentido, es útil ver la experiencia de Panamá en el gráfico 37. Observamos un crecimiento del 10 al 12% antes de la crisis, y para el 2010 cercano al 8%. En Panamá, efectivamente, es diferente; pero en algunos as-

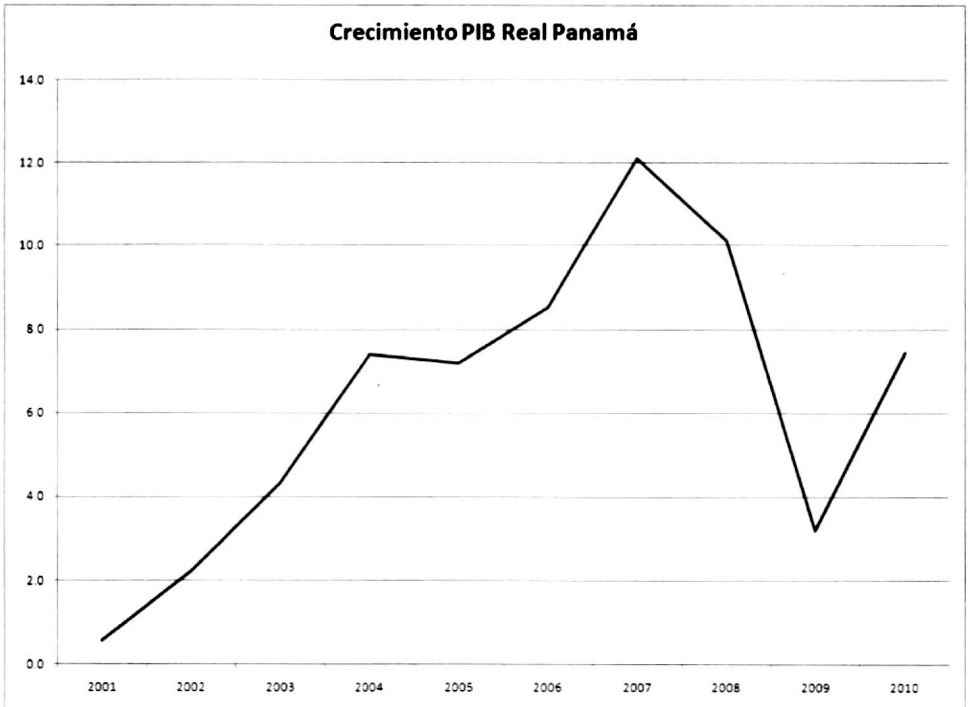
pectos nosotros podríamos aspirar a ser también diferentes. Veamos algunos contrastes con Panamá. Es verdad que en Panamá tienen un canal, que además es muy productivo y muy eficiente. En contraposición, nosotros tenemos un puerto de 200 millones de dólares que todavía no hemos logrado operarlo en tres años, o desde que se terminó. Esto es un excelente ejemplo de lo que se llama productividad. Panamá tiene una infraestructura que genera empleo, y nosotros una infraestructura que genera deudas y que genera un déficit fiscal.

Gráfico 36.



Otro contraste interesante es que la economía salvadoreña tuvo grado de inversión por un tiempo importante; lo perdió en los años pasados recientes. La economía panameña nunca tuvo grado de inversión; y lo ganó a través de una reforma fiscal y de políticas que incentivaron el crecimiento. Por eso es que el tema de productividad es la diferencia, y debe de ser el principal factor que explica nuestras diferencias de crecimiento con Panamá. Uno se puede preguntar: ¿En Panamá, las carreteras se terminan? ¿Los puertos se ocupan? ¿Las hidroeléctricas se terminan a tiempo? La respuesta es muy decepcionante para El Salvador, y nos muestra el camino por seguir

Gráfico 37.



para mejorar nuestro desempeño económico. Para concluir, ¿cuáles son las propuestas?

Uno. En inglés hay una expresión que se puede traducir así: "No tiremos el niño con el agua de la bañera". Tenemos ganancias importantes que nos da la dolarización. Hemos avanzado mucho en términos de estabilidad monetaria y financiera, así como en una inflación baja y estable y bajas tasas de interés. No perdamos esos logros.

Dos. Tenemos que volver a un enfoque de productividad. La productividad, la eficiencia, son lo que hace que los países crezcan. Entonces, volvámonos a enfocar en una agenda de productividad. Hay tres focos que son urgentes, todo el mundo habla de ellos: seguridad ciudadana, institucionalidad, clima de inversión. Esa agenda de productividad, que logremos producir más con los recursos que tenemos, es vital para un crecimiento sostenido.

Tres. Un marco de sostenibilidad fiscal, que así como en el caso panameño ha sido una fortaleza de la dolarización, podría serlo para el país si

tenemos un claro patrón de conducta fiscal, que en el tiempo nos permita recuperar el grado de inversión y fortalecer la estabilidad económica.

Finalmente, entonces, tenemos que la dolarización es un ancla. Tenemos claros beneficios en términos de una baja inflación y la reducción de tasas de interés. La dolarización puede crear un marco para la reducción del riesgo país, si se acompaña de políticas fiscales prudentes. La falta o existencia de una moneda propia, en ningún caso es una excusa para poder ser fiscalmente irresponsable. Sin un marco de políticas públicas que estimulen la productividad y la inversión no pueden esperarse mayores tasas de crecimiento. Las experiencias contrastantes de El Salvador y Panamá muestran que la calidad de políticas públicas es muy importante, y que reformas complementarias pueden ser muy productivas en el contexto de la dolarización. Entender dónde estamos, entender las instituciones es importante para poder aprovechar mejor la dolarización; pero irse a un extremo de revertir la dolarización sería, además de complicado, tremendamente destructivo para todos los logros que el país ha tenido a la fecha.





Dolarización y crecimiento

Una visión particular del
Lic. Juan Héctor Vidal
Economista, Senado Consultivo Utec

"Cuando la integración al dólar se complete, tendremos una vía económica que no sólo reactivará la economía, también nos permitirá fijarnos metas de largo plazo para el desempeño futuro" (Francisco Flores, América Economía, 4/I/01)

Intentar establecer una relación de causalidad entre la dolarización y el desarrollo económico, excede el propósito de este tema seria una tarea sumamente difícil incorporar todo aquello que la teoría y la practica han demostrado ser los factores definitorios en la expansión de una economía y, más aún, en la forma en que se distribuyen sus beneficios.

Aunque parece alejado del tema que nos ocupa, y sin retroceder mucho en la historia, solo quisiera traer a cuento la reformulación de que fue objeto en muy poco tiempo el Consenso de Washington, que probablemente es el referente más inmediato en los intentos de plantear un esquema básico de políticas para potenciar el crecimiento en economías en desarrollo, partiendo en gran medida de una revisión de lo que había sido la gestión y consecuencias en aquellos casos, donde el Estado había jugado un papel importante en la movilización de recursos. Es sabido que muchos países, incluyendo el nuestro, abrazaron el decálogo original de dicho Consenso, asumiendo que era la forma más eficaz de hacer política económica en el marco de la globalización. De hecho, gran parte de los postulados originales de esa iniciativa no tuvieron en la práctica lo que sugería la teoría.

Para mencionar lo más relevante, la reformulación incluyó, según Rodrik, la gobernabilidad corporativa, el combate a la corrupción, el fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera, la apertura prudente de la cuenta de capitales, el fortalecimiento de las redes de seguridad, la estabilidad monetaria garantizada por un banco central independiente, estrategias para la reducción de la pobreza etc. El tema del tipo de cambio también formaba parte des ese decálogo adicional, pero se mediatizaba, en el sentido que excluía los sistemas intermedios, como sería el caso de la Caja de Convertibilidad con que experimentó la Argentina, con los resultados de sobra conocidos. Esto, sin olvidar que de cara a la apertura comercial, los países debían optar por una política de tipos de cambio "realistas pero ajustables".

En otras palabras, el modelo que se nos vendió inicialmente tenía sentido, pero pecó de fundamentalista, mientras dejaba espacios vacíos que fueron disfrazados bajo aquella prédica de la "magia del mercado" que reivindicaba con frecuencia del entonces presidente Reagan, que fue, junto con Margaret Thatcher, los que le dieron un "sustento político" muy importante a un consenso, que Juan Pablo II inscribió dentro de lo que dio en llamar "el capitalismo salvaje." Y no es que las propuestas originales del "Consenso" hayan ignorado las diferentes teorías sobre el desarrollo; pero indudablemente, hizo con su filosofía neoliberal, tabla rasa de la economía keynesiana y sus elaboraciones posteriores, bajo el supuesto que la maximización del bienestar estaba mejor garantizada reduciendo el papel del Estado a su mínima expresión. La llamada "Agenda de Barcelona", en cuya elaboración participaron connotados economistas incluyendo dos premios Nobel (Stiglitz y Krugman) y al mismo padre del Consenso de Washington, (John Willianson), contiene una reconsideración y ampliación de las políticas que al principio sirvieron de base para los programas de estabilización y ajuste, como punto de partida para potenciar el crecimiento y la distribución en el largo plazo.

Valga esta digresión, para recordar que los problemas asociados con el desarrollo económico, son tan variados y complejos que no pueden ser abordados desde una óptica unidimensional. Otorgarle entonces al tipo de cambio (la dolarización en nuestro caso) un papel que excede su carácter instrumental, en un país agobiado por problemas que gravitan enormemente en el

clima de negocios, resulta bastante comprometedor. Entiendo, sin embargo, que se han hecho ejercicios académicos en esa dirección.

Pero en el extremo, podría pasarse por alto que los verdaderos factores del crecimiento, subyacen en otros planos, como la dotación de recursos (sobre todo la calidad de los recursos humanos), la infraestructura, el desarrollo tecnológico, la productividad total de los factores y tal como lo sugiere el Consenso de Washington Ampliado, una institucionalidad fuerte, para puntualizar lo más obvio. En nuestro caso, también dificultan las tareas del desarrollo —y de manera determinante, por cierto—, la inseguridad jurídica, la delincuencia generalizada, la corrupción y por qué no decirlo, la incertidumbre que provoca el discurso disonante de un sector del entramado político. Frente a estos factores adversos, no hay sistema cambiario óptimo.

No obstante, muchas veces he expresado que con la dolarización, se le puso un ancla más al crecimiento de la economía, especialmente en un escenario mundial donde todas las monedas flotan libremente y no necesariamente por decisiones racionales que toman permanentemente los encargados de la gestión económica, sino por la fuerza de acontecimientos que escapan al control hasta de los países más desarrollados. El escenario actual provocado por la turbulencia de los mercados financieros, no puede ser en este sentido, más aleccionador.

Dicho lo anterior, y en vez de dirigir el esfuerzo a elucubrar sobre cuestiones teóricas, vamos a intentar extraer algunas conclusiones relevantes, mediante el contraste de los supuestos beneficios que traería la dolarización, con lo que ha acontecido después de más de diez años de que entró en vigencia la Ley de Integración Monetaria (LIM). Esto, en la convicción de que todo lo que se diga sobre el particular, está vinculado con las tareas del desarrollo.

En este marco, haremos primero un repaso muy rápido del contexto económico-financiero prevaleciente cuando se tomó la decisión de optar por la dolarización. En segundo lugar, abordaremos también de manera tangencial, ciertos temas que denotan las incongruencias que rodearon la medida, para finalmente tratar de justipreciar los resultados, en función de los objetivos que preconizaban los propulsores de la sustitución de un régimen cambiario, que desde mi punto de vista, era más idóneo para enfrentar

el fenómeno de la globalización y los shocks externos, como el que experimentamos en 2008 y 2009, y cuyos efectos fueron mucho más pronunciados que en aquellos países, inclusive vecinos, que siguen contando con moneda propia. Esto lo anticiparon organismos internacionales, las clasificadoras de riesgo y expertos en la materia.

Algunos elementos del entorno

Como problema medular, estaba el bajo crecimiento de la economía. Es sabido que dicho fenómeno se remontaba a 1996, cuando se interrumpió el ciclo de rápido crecimiento que se registró durante todo el primer quinquenio de los noventa. Algunos estudios atribuyen esa ruptura, a las drásticas medidas que tomó el Banco Central de Reserva (BCR) para frenar el crecimiento del crédito, especialmente al consumo, que estaba poniendo en riesgo, según lo explicaron las autoridades en su momento, las metas intermedias del Programa Monetario y Financiero (inflación, reservas internacionales, déficit fiscal, entre otras). También he sostenido con frecuencia que, en ese cambio de tendencia, influyó el clima de expectativas que siguió al primer intento de dolarizar la economía y, en una medida no despreciable, las provisiones que se tomaron para retomar el proyecto, en un momento financiero y político más apropiado.

En otro orden, la inflación se conservaba baja, mientras que el tipo de cambio se mantenía anclado en 8.75 colones por dólar, por la intervención constante del BCR en el mercado cambiario. Al respecto, algunos expertos han señalado que el tipo de cambio estaba sobrevaluado, aunque con frecuencia las autoridades monetarias argumentaban que era el de equilibrio. Igualmente, las reservas internacionales iban en aumento y alcanzaban niveles relativamente altos para el tamaño de la economía, al punto que representaban los coeficientes más altos de América Latina en términos del PIB y meses de Importación. Este no es un asunto trivial en la discusión del tema que nos ocupa, puesto que un razonable nivel de Reservas Internacionales Netas (RIN), era una condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar la sostenibilidad de la dolarización. Hay que recordar que sólo la base monetaria, comprometía alrededor del 25% de la liquidez internacional del país.

En cambio, junto con el bajo crecimiento de la economía, empezaba a registrarse una creciente tendencia al desajuste fiscal, iniciada justamente en paralelo a la ruptura de la fase de rápido crecimiento. Este fenómeno se potenció con la privatización del sistema previsional en 1998, aunque una buena parte de la carga, representada por los llamados "certificados de traspaso", se diluyó en quince años. Con posterioridad a la dolarización, vendrían mayores presiones sobre las cuentas fiscales como consecuencia de la crisis causada por los terremotos de enero y febrero de 2001 y más aún, con el esfuerzo de reconstrucción. Por otro lado, el mismo magro desempeño de la economía había incidido en el aumento de la mora bancaria, mientras empresas nacionales de primera categoría y los mismos bancos, habían venido incurriendo en un creciente endeudamiento en el exterior, probablemente bajo la influencia de las restricciones monetarias y la garantía de un tipo de cambio estable, aunque administrado.

En otro orden, en el momento en que aprobó la LIM, los países centroamericanos se encontraban en plenas negociaciones del TLC con los Estados Unidos, lo cual, al menos en teoría, alguna influencia ejerció en las expectativas de los agentes en lo referente al tamaño y destino de sus futuras inversiones. En este contexto hay que recordar las recomendaciones de los expertos y de las gremiales empresariales del país, que insistentemente apuntaban a la necesidad de mantener una férrea disciplina fiscal para garantizar la sostenibilidad del nuevo sistema monetario, en la medida que la modificación del régimen cambiario implicaba renunciar a uno de los instrumentos más poderosos para una buena gestión macroeconómica: la política monetaria. En otras palabras, el BCR se quedaba sin ninguna herramienta para incidir en la masa monetaria, el crédito y su orientación, la tasa de interés, etc. es decir, se le inhibía de todo aquello que constituye la razón de un instituto emisor, incluyendo la de servir de prestamista de última instancia y cuya ausencia adquirió matices insospechadas con la crisis de liquidez que confrontó la economía nacional principalmente en 2008 y 2009.

Pero en general, el país no estaba inmerso en un problema de grandes dimensiones, en términos inflacionarios ni cambiarios, como el que precedió la dolarización en el Ecuador, donde la moneda americana se cotizaba a 25 mil sucres, mientras la inflación superaba el 90%. Este tema ha sido

poco analizado en el país, con todo el significado que adquiere al momento de justipreciar la pertinencia y justificación técnicas de haber cambiado un sistema que había probado ser exitoso desde la creación del BCR en 1934.

Opacidad vrs. Principios

Ahora quisiera referirme a algunos elementos que destacan los perjuicios que se le pueden causar a una sociedad democrática, cuando las grandes decisiones de política pública se apartan de la prudencia y el buen juicio, al tiempo que ignoran la historia y los principios que la rigen.

El primer lugar hay que decir, que el régimen cambiario representaba una especie de pacto social no escrito, que a través del tiempo le dio un signo distintivo al país porque representaba la esencia de una férrea disciplina en el campo monetario, que es donde se expresa mejor la responsabilidad con que los gobiernos enfrentan los desafíos del desarrollo económico y social.

No se trataba entonces de un tema trivial; al contrario, la ruptura de ese pacto trastocó valores fundamentales de la sociedad salvadoreña, en un momento en que la misma transición demandaba cohesión y sentido de pertenencia. No es una simple terquedad, que después de 10 años la mayoría de la población siga rechazando la dolarización, en buena medida porque considera que fue objeto de un gran engaño.

En este contexto, es preciso enfatizar el hecho de que El Salvador siempre se caracterizó por la prudencia en el manejo de las cuestiones monetarias, cambiarias y financieras en general, tradición cuyos orígenes pueden encontrarse, como se sugirió antes, en la misma creación del BCR. El instituto otrora emisor, junto con su compañero de viaje, el Ministerio de Hacienda, siempre se preocupó por mantener la estabilidad macroeconómica, permitiéndole al país crecer a altas tasas por períodos prolongados.

El argumento de que el país entró en un desorden cambiario en la década de los ochenta —lo que por sí mismo aconsejaba tomar las medidas para blindar la economía contra el riesgo de una devaluación— pasa por alto el hecho de que, el sistema de paridades fijas, se había abandonado con el resquebrajamiento del sistema de Bretton Woods a principios de los años setenta. En ese contexto, la crisis de la deuda de finales de la misma década

y parte de los ochenta, dio paso en Centroamérica a las devaluaciones en cadena, provocando grandes desajustes entre las cinco monedas, que obviamente fueron producto de las políticas nacionales adoptadas, en respuesta a un shock externo de grandes dimensiones.

Obviamente, anclar la moneda al dólar, también significaba poner en perspectiva la trayectoria de la moneda estadounidense, a medida que se consolidaban otras monedas como el Euro y emergía como gran potencia mundial, China, país con el cual los Estados Unidos mantiene por cierto marcadas diferencias precisamente en torno al manejo cambiario que hace el gigante asiático para mantener la competitividad en sus relaciones comerciales con todo el mundo.

Por lo demás, el régimen monetario, aun hoy día, tiene rango constitucional y por ello, en su momento, fueron planteados ante la Corte Suprema de Justicia sendas demandas por violación a la Carta Magna, invocando particularmente el artículo 111 Cn, que le confiere al Estado la potestad exclusiva de emitir directamente especies monetarias, o delegar esta función en un instituto público. En un dictamen (un tanto confuso, al menos para mí) emitido casi un año después (13/11/01), la CSJ se pronunció por la constitucionalidad de la Ley de Integración Monetaria (LIM) bajo el supuesto —contenido en el numeral 4 del fallo— que "el Estado Salvadoreño conserva su potestad de emisión monetaria, en virtud del inc, lº del mismo art.. 111Cn). Esto último supone la existencia de un sistema "bimonetario", pero como se sabe, el BCR, basado en el art. 4 de la LIM, sacó de circulación con una rapidez asombrosa los colones para sustituirlos por dólares.

Queda también para la historia, la forma en que el partido gobernante consiguió el respaldo necesario en la Asamblea Legislativa, para que en uno de los consabidos madrugones, el país adoptara el dólar como moneda de curso legal. Pero hay algo más, igualmente trascendente La teoría económica convencional sostiene que un sistema que se rige por las reglas del mercado, los precios sólo se fijan en épocas de emergencia o calamidad pública. Con la LIM, El Salvador, no sólo ancló un precio clave de la economía, en circunstancias que no lo ameritaban, sino que, y esto es lo más contradictorio, invalidó por decreto la prédica de ARENA de haber sido el artífice del liberalismo en el país.

Por otra parte, el mismo sistema democrático que rige al país, demanda consensos mínimos en la toma de decisiones alrededor de cambios significativos que alteran la institucionalidad... Haber cambiado el régimen monetario, en las circunstancias anteriormente mencionadas, solo insinúa un total irrespeto al orden establecido y peor aún, un autoritarismo que no puede ser aceptado so riesgo de renunciar a derechos fundamentales en una democracia funcional, como la transparencia y el debido proceso.

Los supuestos de la dolarización en perspectiva

Ahora quisiera pasar revista a los supuestos de la dolarización, para inscribirlos dentro de lo que señala el comportamiento real de los indicadores involucrados. Dado que todas esas premisas giran alrededor de importantes factores que inciden en el crecimiento, este contraste nos permitirá una aproximación, aunque sea muy gruesa, sobre su impacto en el desarrollo, que es, como se sabe, un concepto mucho más amplio que el mero crecimiento del PIB.

Eliminación del riesgo de la devaluación

Nadie puede negar que países pequeños y abiertos como El Salvador siempre están expuestos a las presiones que ejerce el sector externo sobre sus economías. Tampoco se puede ignorar, que los gobiernos de corte populista son bastante proclives a utilizar de manera irresponsable el tipo de cambio como mecanismo de ajuste, cuando las cuentas externas reflejan serios desequilibrios. Pero también es igualmente cierto, que la flexibilidad cambiaria ayuda a contrarrestar de manera "natural" las fluctuaciones que se originan en un mundo donde todas las monedas se mueven alrededor del dólar estadounidense, como principal moneda de reserva o de intervención. A pesar de su influencia decreciente en las transacciones con el exterior, el euro, el yen japonés y el yuan de China se ajustan permanentemente a la moneda de los Estados Unidos, debido a la gravitación que ejerce su economía sobre la del resto del mundo. Esto, con independencia de que los cambios en la moneda china, se hagan por presión directa de sus principales socios comerciales, para evitar lo que se ha dado en llamar un dumpin cambiario.

Optar por el dólar como moneda de curso legal, parecía entonces para los propulsores de la dolarización, la forma más efectiva de blindar la econo-

mía nacional contra la devaluación, decisión que involucraba, como se dijo antes, atentar contra las mismas reglas del mercado. Es más, en su momento se barajó la idea de que la decisión respondía al objetivo de proteger los intereses bancarios y de las grandes empresas que, como también se señaló, habían incurrido en un creciente endeudamiento en el exterior- El elemento político tampoco estuvo ausente y, en este sentido, hay versiones de que la intención del gobierno de turno, era evitar que un eventual gobierno de izquierda, se inclinara por la emisión inorgánica de dinero y pusiera en riesgo la estabilidad financiera del país. El caso de Nicaragua, durante el primer gobierno sandinista, era un ejemplo que no se podía ignorar.

Sin embargo, precisamente desde que se abandonó el sistema de paridades fijas, todas las monedas pierden o ganan valor en función de las corrientes comerciales y financieras a escala internacional. De esta realidad no escapa el dólar cuando se compara por ejemplo, contra el Euro que está considerado hoy en día como la segunda moneda de referencia más importante.

El gráfico siguiente ilustra cómo la moneda americana ha perdido valor en el lago plazo, frente a esta última, lo que en términos simples indica que

Gráfico 38.



Fuente: FED 2011

aquella se ha devaluado constantemente, no como producto de una decisión del país, tomada racionalmente, y ni siquiera de la Reserva Federal, sino como resultado de las fuerzas del mercado y, en gran medida, de la tendencia del tamaño del déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos.

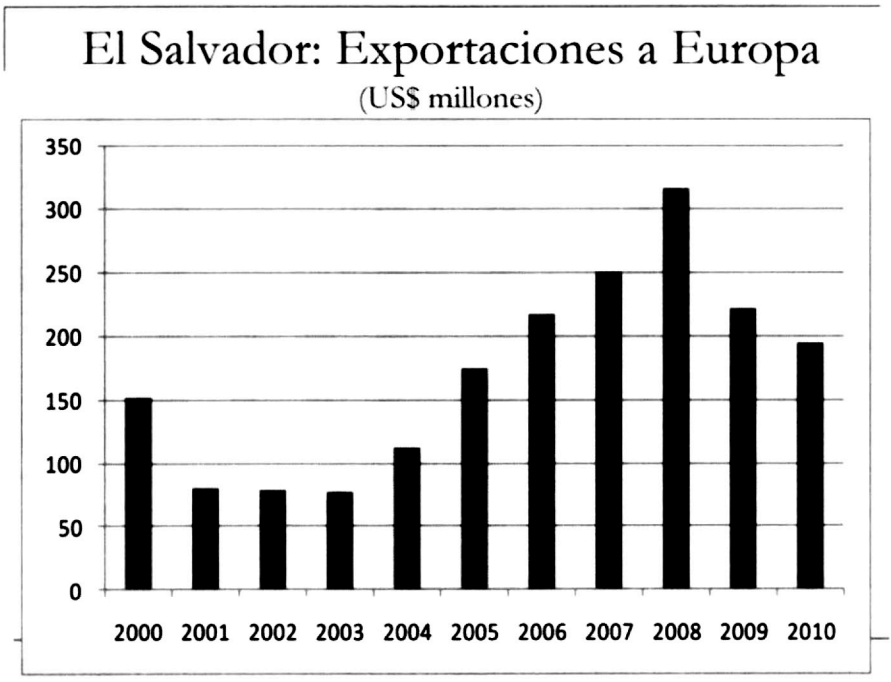
En el gráfico, el eje vertical representa al dólar y el horizontal al euro. La trayectoria de la curva indica que durante los primeros dos años, aproximadamente, la moneda americana registraba más valor que la europea, pero en los siguientes se observó una tendencia muy marcada hacia su depreciación. No obstante, la misma curva también ilustra las recurrentes variaciones entre ambas monedas, signo inequívoco de que las mismas varían constantemente entre sí, sin más explicación que la fortaleza o debilidad -en el tiempo- de las respectivas economías entre sí y frente al resto del mundo.

Lo anterior significa que "nuestra moneda" muestra una tendencia clara hacia la sobrevaluación, sin que el país haya podido hacer algo por evitarlo. *Ergo*, el objetivo del blindaje no podía cumplirse sólo porque hubiéramos adoptado el dólar como moneda propia. Mientras tanto, tampoco se ha logrado el objetivo, que en otras circunstancias podría haberse conseguido, de aprovechar el debilitamiento del dólar para estimular las exportaciones y reducir las importaciones, vía relaciones de comercio con los países fuera del área de influencia de esta última moneda.

El gráfico siguiente más bien demuestra que en el caso de las exportaciones, el comportamiento ha sido muy irregular y está más que todo relacionada con la tendencia registrada en los precios y la demanda de unos pocos productos, dentro los que puede incluirse el atún y el café, bajo la influencia del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). plus. Lo ilustrativo, es la caída que muestran las ventas a Europa en los años inmediatos a la dolarización, lo que ratifica la tesis de que el cambio del signo monetario no ayudó en nada a aprovechar la debilidad del dólar, como eran las expectativas. La carencia de una base exportadora sólida y diversificada, tiene en este caso, una gran incidencia.

En ese último plano, la experiencia del resto de países centroamericanos es aleccionadora. Sin contar con el supuesto beneficio que implica tener un régimen cambiario basado en el dólar, todos han sido más exitosos en potenciar sus exportaciones.

Gráfico 39.



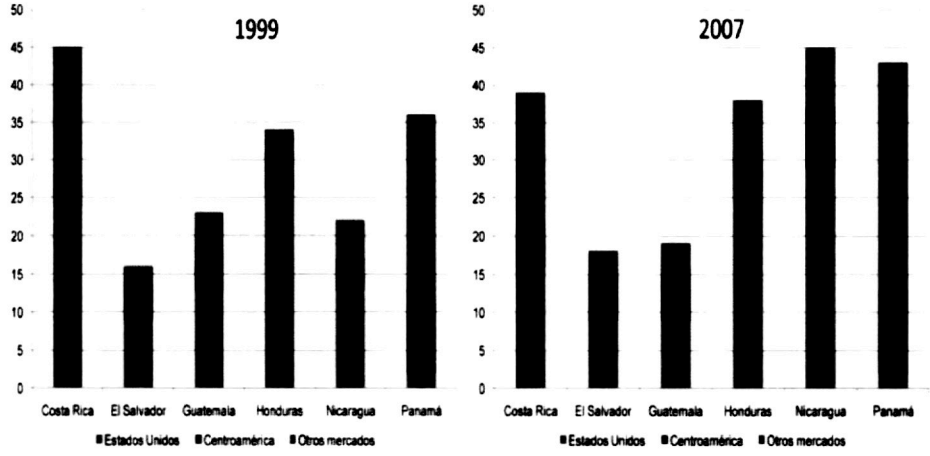
Fuente: BCR

El gráfico siguiente es ilustrativa de ese contraste. Se puede observar cómo aun países de menor desarrollo relativo que El Salvador no solo han aumentado las exportaciones con relación al PIB, sino que también han sido más exitosos en penetrar mercados distintos del de Estados Unidos.

En el caso de El Salvador, que fue el abanderado en materia de apertura desde principios de los años noventa, la dolarización tampoco ha contribuido a alterar la relación exportaciones/PIB, pero sí ha potenciado el coeficiente relacionado con las importaciones. Esto debido a la sobrevaluación constante de la moneda, originada en gran medida en los crecientes flujos de recursos vinculados con las remesas familiares, las que a su vez presionan por mayores importaciones, para desembocar en una creciente brecha comercial que aparenta no tener límites.

Este fenómeno es una clara expresión del poco éxito que ha tenido el país en desarrollar una base exportadora, conforme al modelo que empezó

Gráfico 40.
Exportaciones de los países centroamericanos por destino y como proporción del PIB



Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

a impulsar durante la administración Cristiani. Esto a la vez sugiere que el esfuerzo productivo ha sido desplazado virtualmente por la exportación de mano de obra, que no puede encontrar acomodo en el mercado local. De ahí que pueda inferirse que la dolarización, partió de la base de que las remesas garantizarían su sostenibilidad, sin reparar en los costos, sobre todo sociales, que implicaría la medida.

Bajo estas circunstancias, el tejido productivo se ha ido debilitando de manera progresiva, sustituyendo el componente interno de la producción, por bienes de origen importado dentro de un ciclo que se retroalimenta permanentemente. En la práctica, esto ha dado origen a una alteración negativa de la relación consumo/producto.

El criterio muy en boga cuando se abrió la economía de que para poder exportar había que importar, tenía sin duda un sustento teórico, pero en la práctica ha quedado en buena medida invalidado, por razones que van desde la apreciación cambiara, pasando por la forma en que se ha ido decantando la estructura productiva y la baja productividad de los factores, hasta la presencia del "efecto demostración" acuñado por James Duesenberry.

Tabla 7: El Salvador: Indicadores del sector externo como porcentaje del PIB (2000-2010)

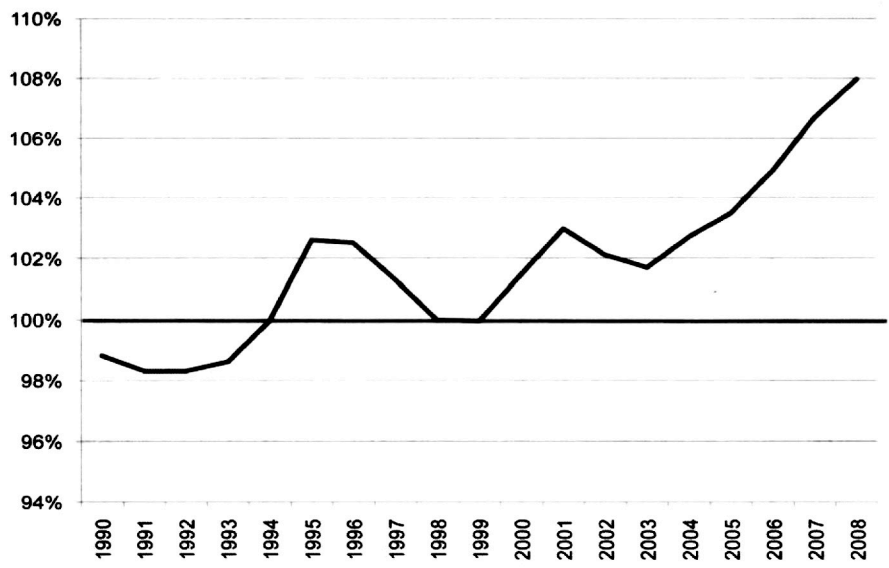
Año	Exportaciones	Importaciones	Remesas
2000	22.4%	37.7%	13.3%
2001	20.7%	36.4%	13.8%
2002	20.9%	36.2%	13.5%
2003	20.8%	38.2%	14.0%
2004	20.9%	40.1%	16.1%
2005	20.1%	39.1%	17.7%
2006	20.1%	41.3%	18.7%
2007	20.0%	43.9%	18.4%
2008	21.2%	45.8%	17.6%
2009	18.7%	35.5%	16.4%
2010	21.2%	40.1%	16.2%

Fuente: BCR

El consumismo asociado con estos fenómenos ha alterado la estructura de la economía al nivel macro. De hecho, desde hace varios años el consumo agregado ha venido superando el PIB, fenómeno que solo se da en un reducido número de países, según los estudios del PNUD.

Consecuentemente, la escasa inversión realizada a partir de entonces, ha tenido en el componente externo su explicación más importante. En los hechos, este fenómeno configura uno de los problemas estructurales más agudos con que se enfrenta el país, porque lo vuelve cada vez más dependiente del ahorro externo, donde la contribución más importante se da a través del financiamiento de la balanza de pagos en cuenta corriente y no mediante flujos autónomos de capital. En la medida en que las relaciones externas a ese nivel representan un desajuste fundamental de la balanza de pagos, su sostenibilidad en el largo plazo se vuelve más difícil, especialmente porque el país no cuenta con un mecanismo automático de ajuste, como sería el caso si contara con un sistema cambiario propio o un mayor espacio en el campo fiscal para actuar sobre la demanda agregada.

Gráfico 41.
El Salvador: Relación Consumo total/PIB



Fuente: PNUD

Reducción de la tasa de interés

Según los promotores de la dolarización, ésta tenía entre sus propósitos más importantes, la reducción de la tasa de interés, en la medida que se blindara al país contra la devaluación y se redujera el riesgo país, en buena parte por la misma razón.

Según lo registra la revista *Suma No. 210 (Octubre 2010)*, un funcionario del FMI que participó en el estudio sobre los efectos de la dolarización en el desempeño de la economía salvadoreña, resaltó que las tasas de interés en dólares que se tienen en la actualidad, son mucho más bajas que las vigentes cuando circulaba el colón. Esto sugiere que dicho organismo confirmaría el cumplimiento de uno de los objetivos principales de la dolarización y como ejemplo de ello, sostiene que los usuarios del crédito se habían ahorrado después de diez años, alrededor de 600 millones de dólares. La pregunta que surge de inmediato, ¿cuál es el costo de ese supuesto ahorro en términos de crecimiento y empleo, considerando sobre todo la trayectoria del sector externo?

Con todo, hay que recordar que las tasas de interés, ya venían bajando antes de que entrara en vigencia la LIM, bajo la influencia, sin duda, de la política monetaria y crediticia adoptada, en un contexto de bajo crecimiento. En otro orden hay que destacar que el spread (diferencia entre las tasas activas y pasivas) es actualmente mayor que el que prevalecía antes de la dolarización, según lo han afirmado en más de una ocasión, funcionarios de alto rango del BCR. Independientemente de esto último, es importante comparar la tasa de interés local activa, con la aplicada en el resto de Centroamérica y Panamá, a partir de una metodología uniforme utilizada por el Consejo Monetario Centroamericano.

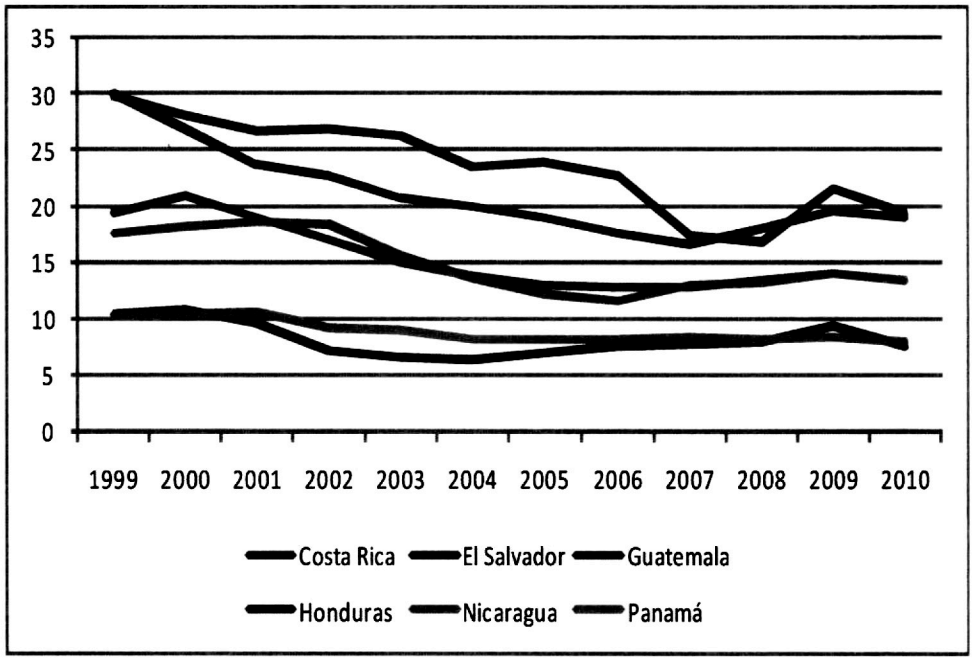
La tabla siguiente ilustra que tanto El Salvador como Panamá —que como se sabe fue el primer país de América Latina en adoptar el dólar (1904)—, registran las tasas más bajas del istmo centroamericano, con una diferencia muy marcada especialmente frente a Costa Rica y Honduras.

En teoría, la reducción de la tasa de interés debería haber hecho al país más competitivo frente a Centroamérica, considerando el impacto del dinero tomado a préstamo en la estructura de costos de cualquier empresa. Desde luego, esa supuesta ventaja resulta difícil validarla en la práctica, especialmente si se carece de información sobre los niveles de productividad de todos los factores o de los elementos básicos de las relaciones intersectoriales.

Sin embargo, debe considerarse que la tasa nominal de interés, solo es parte del costo del dinero tomado a préstamo. En esto inciden de manera determinante, por lo menos en el caso de El Salvador, las diferentes imputaciones que le hacen los intermediarios financieros a cualquier préstamo que otorgan, como comisiones por compromiso y desembolso, garantías y otros conceptos.

Esto es cierto, incluso en el caso del financiamiento de la vivienda donde los préstamos tienen una garantía real que disminuye el riesgo. Se resalta este caso, porque fue uno de los sectores que más insistentemente se mencionaron como ejemplo de lo grandes beneficios que traería la dolarización en términos de plazos y tasas de interés. No obstante, esto parece haber sido totalmente desvirtuado por la realidad., como se deriva de la información

Gráfico 42. Centroamérica y Panamá: Tasas de interés activas (nominales)



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano CMCA.

que periódicamente publica la Superintendencia del Sistema Financiero, sobre las tasas activas y pasivas que aplican los bancos.

La tabla siguiente, con información expresamente recogida (considerando tres bancos de distinto tamaño) para sustentar estos comentarios, ilustra la situación antes planteada.

Puede notarse que aun entre banco y banco e independiente de su tamaño, hay grandes diferencias, lo cual podría ser explicado por las mismas políticas internas de cada institución, incluso en cuanto a la calificación de crédito. Se tiene información, por ejemplo, de que en la cartera de vivienda de una de las instituciones consideradas se incluye el crédito personal que es garantizado por una casa de habitación.

En este caso particular de la vivienda, se tomaron incluso decisiones que le restan validez al significado que se le atribuía a la dolarización. Cuando entró en vigencia la LIM, el presidente Francisco Flores, dio instrucciones

Tabla 8. El Salvador: Tasas de interés activas vigentes para el sector vivienda (Junio de 2011)

BANCOS	MÁS DE UN AÑO PLAZO	
	Tasa nominal	Tasa efectiva
Citi El Salvador, S. A.	15,00%	28,00%
América Central, S. A.	10,00%	17,39%
ProCredit, S. A.	Hasta 24,00%	Hasta 26,82%

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).

expresas al presidente del Fondo Social para la Vivienda, para que las tasas de interés que estaban en 11,0 y 9,0% fueran bajadas al 9,0 y al 7,0% respectivamente. Con ello, se cumplía un objetivo declarado de la dolarización, pero no por las fuerzas del mercado, sino por una decisión arbitraria y demagógica que supuestamente tenía como contrapartida un sector que venía deprimido desde 1996.

Esto lo digo con propiedad porque en ese momento me desempeñaba como miembro de la junta directiva del FSV, en representación del sector privado. En esta condición alerté sobre las implicaciones que podría incluso tener ese "dedazo" en la salud financiera de la institución. Este evento está recogido con más detalle en mi último libro *De la ilusión al desencanto, reforma económica en El Salvador, 1989-2009*, publicado por la Utec.

Pero al hablar de la tasa de interés y por derivación del crédito, que constituyen una especie de carburante para que la economía camine, también es importante considerar la forma en que se distribuye el crédito entre los diferentes sectores de la producción. Sin duda la cantidad de dinero destinada a determinado sector, refleja con claridad la demanda de dinero para ese fin; pero también en la presencia de ese fenómeno incide la ausencia de políticas que impulsen aquellas actividades que, por su carácter estratégico, ameritan una atención especial.

El cuadro siguiente recoge una serie que permite seguir la trayectoria al destino de los préstamos otorgados por el sistema bancario nacional, donde

Tabla 9. El Salvador: Destino del crédito de los bancos comerciales

Sectores Económicos	1990	1994	1999	2004	2008	2009	2010
Agropecuario	13.8	12.8	8.3	3.1	4.2	6.0	7.1
Minería y canteras	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Industria Manufacturera	17.0	24.9	19.1	16.3	15.9	19.8	23.3
Construcción y vivienda	1.7	16.1	12.7	14.6	9.0	6.1	6.8
Electricidad, gas, agua y servicios	0.1	0.1	0.6	0.3	3.5	2.7	2.1
Comercio	55.9	28.0	32.7	32.4	27.0	29.3	25.9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	0.5	3.0	1.9	1.3	1.2	2.3	3.2
Servicios	1.4	4.1	5.9	9.1	6.6	5.2	7.5
Préstamos personales	-	7.9	13.3	13.3	22.3	19.3	21.8
Otras actividades (Como porcentaje del total)	9.5	3.0	5.4	9.5	10.0	9.3	5.3

Fuente: BCR.

resulta evidente cómo los sectores productivos han ido perdiendo importancia relativa, dentro de una dinámica que ha privilegiado los servicios y el crédito personal.

Sólo como ejemplo vale la pena mencionar que mientras la contribución de la industria manufacturera al PIB se mantiene en alrededor del 25%, el crédito al sector ha sido bastante inestable, para representar un promedio del 19.5% en el período considerado. Por su parte, el sector agropecuario, muestra una clara tendencia hacia la baja con una participación de sólo 4.1% en 2010 que corresponde a la mitad, aproximadamente, de su aporte al producto en ese año. En cambio, el comercio, que genera alrededor de la quinta parte del producto, absorbe tasas que en algunos casos alcanzan casi el 33.%, aunque no se comparan con la del casi 56% registrada en 1990. Más significativo es el alto y creciente porcentaje que se destina al crédito personal (superando en algunos casos al correspondiente a la industria); esto como expresión de una política deliberada de la banca de privilegiar este rubro y de la creciente demanda que ejercen ciertos estratos de la población, como parece ser la tendencia aun en países desarrollados en épocas de crisis económica. La tendencia hacia la reducción relativa del crédito destinado a los

sectores transables de alto valor agregado, ya había sido detectada por el Banco Mundial en 2005 (El Salvador, Meeting The Challenge of Globalization).

En dicho estudio se destaca cómo los recursos se habían venido orientando cada vez más hacia actividades terciarias y de poco valor agregado, lo que en pocas palabras confirma la ausencia de políticas orientadas a estimular sectores que tradicionalmente han potenciado el crecimiento de la economía y el empleo, como son los casos de la industria y el sector primario.

Y aunque en este plano se puede discutir qué determina qué, siempre queda la interrogante sobre el papel que ha jugado la política económica en la promoción efectiva del crecimiento, sin necesariamente violentar las reglas por las que se rige la economía de mercado. Precisamente, el aumento que se observa en el crédito a sectores como la industria y el agropecuario, puede tener explicación en el préstamo que contrató el BCR con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para inyectar recursos frescos para financiar actividades consideradas estratégicas, ante los problemas de liquidez que siguieron a la crisis del sector inmobiliario en los Estados Unidos.

No es incidental, entonces, que en la actualidad se esté planteando la creación de la banca de desarrollo, como un vehículo para canalizar recursos a más bajo costo hacia aquellas actividades que social y económicamente se consideren más estratégicas para el país. Con esto, se estaría volviendo a los esquemas que se aplicaron a partir de la década de los sesenta, pero que infortunadamente fueron desmantelados al emerger la corriente de pensamiento que desvalorizaba el papel del Estado en la promoción del desarrollo.

Inversión extranjera

Es inherente al estado de desarrollo de cualquier país, la tasa de ahorro nacional y su capacidad para movilizarlo hacia inversiones productivas, aunque de mayor riesgo. En la práctica, sin embargo, es virtualmente difícil impulsar un proceso de desarrollo vigoroso y sostenible en el tiempo, solo a través del esfuerzo nacional. Principalmente en las primeras etapas de desarrollo, resulta esencial el componente externo, que invariablemente también está ligado a otros dos factores que inciden en la dinámica del crecimiento: la transferencia de tecnología y la apertura de nuevos mercados.

Sin embargo, en el caso de El Salvador, no solo se ha observado en los últimos años que la tasa de ahorro nacional se ha tornado negativa, sino que el país se mantiene en el contexto latinoamericano e incluso en el ámbito centroamericano, en uno de los últimos lugares por la afluencia de inversión extranjera. Se esperaba que este panorama se alterara positivamente con la dolarización porque al reducirse el riesgo país, las empresas tendrían acceso a recursos más baratos. En particular, podían acudir al financiamiento externo, que ya no estaría expuesto a la devaluación, como en el resto de países, al menos en el caso centroamericano.

La amplia apertura comercial con la desgravación arancelaria y la progresiva ampliación de los mercados y productos, a través de tratados de libre comercio (particularmente con Estados Unidos y la Unión Europea) parecían garantizar un espacio para que afluyeran cuantiosos capitales a fin de explotar nuevas actividades productivas que cambiarían radicalmente el perfil económico del país.

En los hechos, esa transformación no ha ocurrido, ni en la etapa previa a la dolarización, con el estímulo que en teoría ofrecía la amplia apertura, ni después de que entró en vigencia la LIM. Antes de ésta, lo que estimuló la inversión extranjera fue la privatización de servicios estratégicos como las telecomunicaciones y la distribución de energía. Y en 2007, que fue un año de especial relevancia en el campo objeto de comentario, casi todo estuvo vinculado con la venta de los bancos comerciales y actividades relacionadas, a grandes consorcios internacionales.

También se han dado casos emblemáticos como el de La Constancia y Cementos Cessa —empresas que le dieron gran prestigio a El Salvador por su contribución al dinamismo industrial— cuya propiedad está ahora en manos de extranjeros, bajo el estímulo, sin duda, de la figura monopólica bajo la cual operan esas actividades.

En este sentido, el resto de Centroamérica presenta un panorama totalmente distinto, donde destacan especialmente Costa Rica y Panamá, en este último por la influencia que está ejerciendo la ampliación del Canal y, según se ha diagnosticado recientemente, por el clima mucho menos atractivo que ofrecen los países del llamado Triángulo del Norte, particularmente por los altos niveles de delincuencia. Pero incluso Honduras, registra niveles de in-

Tabla 10.

Centroamérica: Inversión Extranjera Directa

(Participación por países)

Año	2000-2005	2007	2008	2009	2010
Costa Rica	23.5	26.9	26.6	26.1	24.1
El Salvador	12.8	21.4	10.3	8.5	1.5
Guatemala	13.1	7.6	9.9	11.3	11.6
Honduras	16.4	11.5	13.2	10.3	13.6
Nicaragua	8.6	5.4	8.2	8.5	8.6
Panamá	25.7	27.0	31.6	35.0	40.4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL

versión que en general y en promedio son más altos y estables, que los que se contabilizan en El Salvador. Nicaragua, también comparte este beneficio.

Algunos estudios señalan, incluso, que El Salvador se convirtió desde hace años en exportador neto de capitales en Centroamérica (Rosenthal 2005). La evidencia empírica lo confirma, por las cuantiosas inversiones de empresas salvadoreñas en todos los países de la región, principalmente en el sector inmobiliario y la distribución. El atractivo de obtener mayores rendimientos por el ahorro financiero en los países vecinos, también parece estar presente en el desplazamiento de recursos.

Sin duda el caso salvadoreño es buen ejemplo de cómo las políticas públicas y en general, el contexto, influyen en las decisiones de inversión, no solo de parte de nacionales sino con mayor y razón, de extranjeros. El clima de seguridad, la infraestructura, los recursos humanos, la fortaleza institucional, entre otros, son como se dijo, factores que no pueden ser sustituidos por el simple cambio del régimen monetario. En todo caso, Inversión nueva, sin duda ha ingresado al país, pero no en la magnitud y la calidad que sugerían los teóricos de la dolarización.

Reducción de las presiones inflacionarias

Con un cambio fijo atado al dólar de los Estados Unidos y una férrea disciplina fiscal se suponía que la inflación interna se ajustaría a la internacional. Esto de paso, contribuiría a promover el logro de objetivos sociales como el mantenimiento del valor de los salarios y el empleo, en paralelo a aquellos de naturaleza económica como la competitividad internacional, la rentabilidad de las inversiones y la presencia de mayores estímulos al ahorro nacional.

Dentro de este marco conceptual, no hay que pasar por alto, nuevamente, la larga historia de estabilidad de precios que acompañó los largos períodos de crecimiento de que disfrutó el país, particularmente después de la segunda guerra mundial. Obviamente durante el período del conflicto, cuando se trastocó todo el "sistema-país", la inflación —el impuesto más injusto que puede recaer sobre la población— también apareció en el escenario.

Aquella inflación de un dígito, dio paso por varios años, no a una escalada de precios, ni mucho menos a una hiperinflación, como la que vivía la Argentina cuando instauró la Caja de Convertibilidad y que, como se sabe, tuvo una vida efímera y grandes costos sociales y económicos cuando por fin se abandonó. Tampoco se compara el caso salvadoreño, con lo que ocurrió durante el primer gobierno sandinista en Nicaragua cuando se quiso montar un sistema similar al argentino ni, como se dijo, los niveles de precios ni la depreciación de la moneda, que precedieron la dolarización en el Ecuador.

El máximo alcanzado por el índice de precio al consumidor (IPC), durante el conflicto, fue de aproximadamente del 32% en 1986, coincidiendo con un aumento sensible de los precios del café y con un incremento de casi 50% en el presupuesto nacional, donde el rubro de seguridad y defensa explica el 40%. Sin embargo, a partir de la administración Cristiani, se hizo un esfuerzo deliberado para reducir las presiones inflacionarias, reduciéndose el nivel de precios al consumidor, a un promedio de menos del 14% en el período 1990-94. Este proceso continuó en los tres gobiernos siguientes, cuando el IPC osciló entre 4,8% y 3,3%.

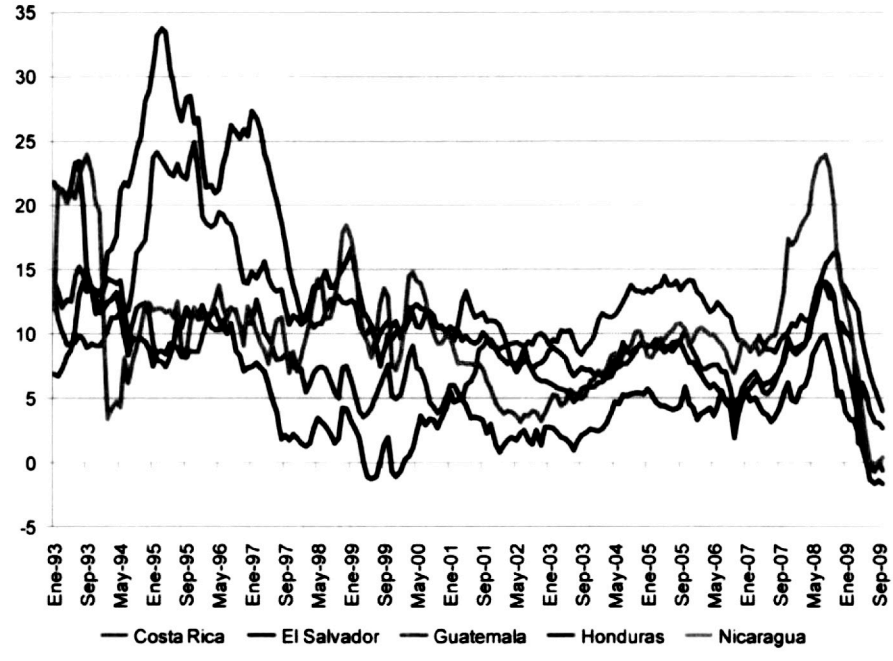
Se puede inferir entonces que la inflación nunca fue un problema inmanejable en El Salvador, ni por su magnitud, ni por su duración en el tiempo.

Esto, como expresión de la disciplina financiera que invariablemente acompañó los esfuerzos de desarrollo. Obviamente, el país tampoco ha podido escapar a la "inflación importada" como ocurrió con la crisis del petróleo de finales de los años setenta y principios de los ochenta, fenómeno que recientemente ha aparecido de nuevo con el alza de los precios de los alimentos, las materias primas y nuevamente del petróleo.

Independientemente de la influencia del sector externo en los niveles de precios internos, El Salvador ha seguido manteniendo la inflación bajo control y en este sentido, destaca en Centroamérica. Pero curiosamente, no se observa una nítida relación de causalidad entre la tendencia que muestra la inflación con el cambio del signo monetario (gráfico 43).

Además, resulta paradójico que países como Costa Rica y Guatemala, que han registrado niveles de inflación más altos que El Salvador, hayan tenido un mejor desempeño económico en términos de crecimiento, como ha quedado planteado. Una política monetaria y crediticia puede haber hecho la diferen-

Gráfico 43. Centroamérica: niveles de inflación



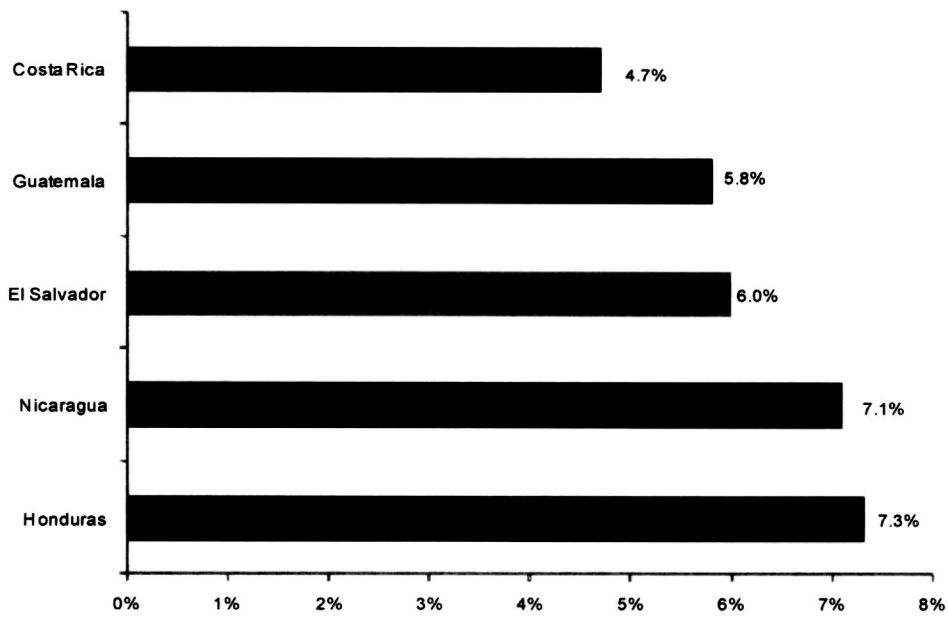
Fuente: Consejo Monetario Centroamericano

cia, acompañada de acciones en la esfera cambiaria, que no tiene espacio en el caso salvadoreño.

Sin embargo, el gráfico 44 muestra cómo El Salvador ha perdido últimamente las credenciales de un país con menos inflación en la región. Una de las interpretaciones, es el impacto que ha tenido la eliminación del subsidio al gas, que ha tenido efectos en cadena en la provisión de bienes y servicios básicos. Pero igualmente la inflación importada, aunque en este aspecto predomina, igual que el pasado reciente, el impacto de los precios de los "commodities", aunque a nivel general de precios, esto es explicado en buena medida, precisamente por el efecto cambiario, aunque no haya dificultades para importar en cuenta corriente.

El lento crecimiento de la economía, principalmente en aquellos rubros que atienden la dieta básica del grueso de la población, no puede ser obviado como factor explicativo, dado que el país se ve compelido a importar hasta lo esencial, como es el caso del frijol, las verduras y las frutas. Esto se

Gráfico 44. Centroamérica: Inflación abril 2011



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano

da en circunstancias que El Salvador todavía mantiene un esquema de subsidios que deberían contribuir a contrarrestar el aumento de los precios al consumidor. En todo caso, los niveles de inflación existentes, no son, a decir de las mismas autoridades económicas, congruentes con una economía dolarizada.

Crecimiento económico

Como dije desde el principio, el presente análisis trataría de contrastar los supuestos beneficios que traería el nuevo régimen cambiario con los resultados que hemos visto reflejados a partir de cifras oficiales, en variables que de manera determinante inciden en el crecimiento.

En este contexto, comparto los criterios más aceptables de lo que ha sido la trayectoria del crecimiento económico de El Salvador, en el contexto latinoamericano. Discutible como puede ser, esta trayectoria, *vis a vises*, lo que se esperaba. Mi conclusión es que la dolarización no ha cumplido con los objetivos propuestos; más bien, a partir de estos últimos indicadores y los elementos analizados antes, la adopción del dólar, en general, no ha traído los beneficios que preconizaban sus propulsores.

Tabla 11. América Latina: Tasas de crecimiento promedio 1990-2008

País	Tasa de crecimiento promedio 1990-1995
Chile	7.9
El Salvador	6.0
Panamá	6.0
Costa Rica	5.2
Argentina	4.5
Colombia	4.5
Bolivia	4.2
Guatemala	4.1
Venezuela	4.0
Perú	3.9
Paraguay	3.7
República Dominicana	3.5
Uruguay	3.4
Honduras	3.0
América Latina	2.7
Ecuador	2.7
México	2.2
Brasil	1.8
Nicaragua	1.5

País	Tasa de crecimiento promedio 1996-2008
República Dominicana	5.9
Panamá	5.7
Costa Rica	5.0
Perú	4.6
Honduras	4.3
Chile	4.2
Nicaragua	3.9
Guatemala	3.9
Argentina	3.8
Bolivia	3.7
México	3.5
Ecuador	3.5
América Latina	3.5
Venezuela	3.3
Colombia	3.2
Uruguay	3.1
Brasil	3.0
El Salvador	2.9
Paraguay	2.2

País	Tasa de crecimiento promedio 1995 - 2000
República Dominicana	6.7
Chile	5.3
Nicaragua	5.2
Costa Rica	4.8
Cuba	4.2
Panamá	4.2
Guatemala	4.1
Haití	3.8
Bolivia	3.7
El Salvador	3.6
Perú	3.5
México	3.5
Honduras	3.2
América Latina	2.7
Brasil	2.4
Argentina	1.7
Colombia	1.7
Uruguay	1.6
Venezuela	1.4
Ecuador	1.1
Paraguay	0.8

País	Tasa de crecimiento promedio 2000 - 2008
Cuba	6.1
Panamá	6.0
Perú	5.6
República Dominicana	5.3
Honduras	5.1
Ecuador	4.8
Venezuela	4.7
Costa Rica	4.6
Colombia	4.4
Chile	4.2
Argentina	3.9
Guatemala	3.8
Bolivia	3.7
Brasil	3.7
América Latina	3.7
Nicaragua	3.4
Uruguay	3.1
Paraguay	2.9
México	2.8
El Salvador	2.8
Haití	0.6

Fuente: CEPAL

Y si de algo valen estos últimos comentarios, quisiera traer finalmente a cuento la opinión de un alto funcionario de la misión del Fondo Monetario que, según la misma revista *Suma*, participó en el estudio sobre los efectos de la dolarización en El Salvador: "El establecimiento de un cambio fijo oficial en el país a través de la decisión de dolarizar la economía salvadoreña en 2001, no se ha traducido en elemento de transformación significativo en el desempeño económico nacional."

Modelo económico y crisis fiscal

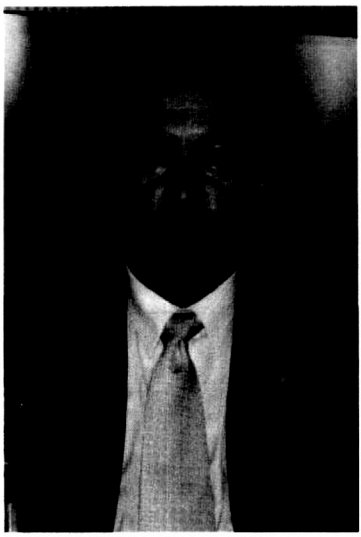
Introducción: *Lic. Rufino Garay, Senado Consultivo Utec*

Nuestro país está pasando por una situación sumamente difícil, en un entorno de criterios e ideologías diferentes que suscitan situaciones álgidas, con problemas que trascienden; lo que normalmente llamamos una coyuntura. Se identifican con problemas estructurales y conforman una problemática más compleja, que solo puede asociarse con el origen y el subdesarrollo acumulado en nuestra historia. Esto resulta en una crisis cultural —como algunos han dado en llamarle—. Y es en ese entorno en que vivimos que fenómenos como la inseguridad y la violencia destacan. Las grandes demandas y quejas de la ciudadanía tienen su origen principalmente en ello.

En torno al presente tema surgen algunos cuestionamientos: si el modelo económico fue bueno o malo, si existió o no existió, etc. En relación con las dos últimas décadas, hemos de preguntarnos: ¿Ha habido política fiscal en El Salvador? ¿Existe una relación real entre el modelo económico y los desequilibrios fiscales y el endeudamiento público creciente de los últimos años?

El Estado también tiene que hacer su parte; y no solo nosotros tenemos que aprender a reducir o racionalizar el gasto. Se debe, también, incentivarse constantemente la inversión privada para lograr la reactivación y el crecimiento. Además, debe de haber una nueva legislación fiscal, o quizás una reforma fiscal más profunda, que vaya disminuyendo la regresividad, y que al mismo tiempo incentive la inversión privada y el crecimiento que tanto necesita nuestro país.





Modelo económico y crisis fiscal

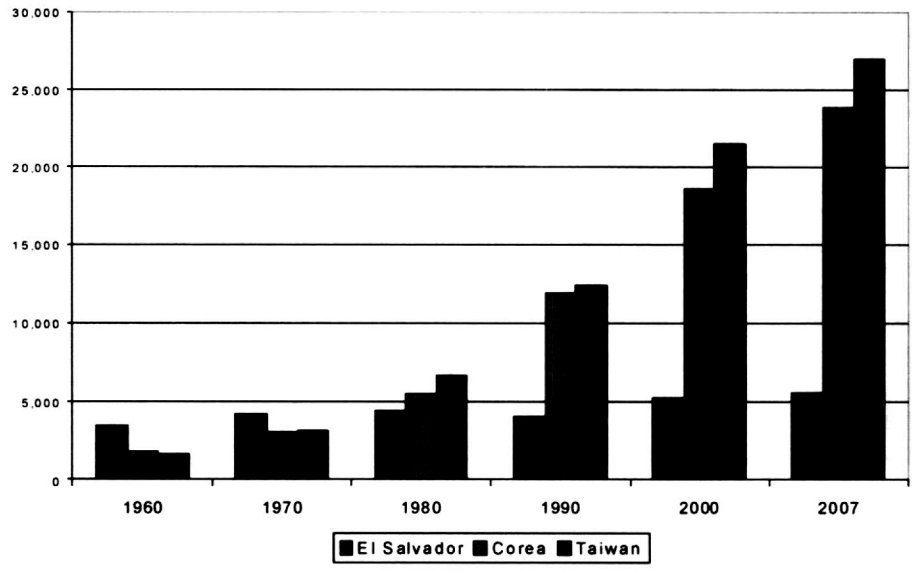
Una visión particular del
Dr. Carlos Acevedo
Economista, Presidente del BCR

Hace todavía cuarenta años, El Salvador era un país más rico que Corea y que Taiwán. A partir de los años ochenta, la trayectoria de crecimiento de estos dos países se empieza a despegar de la nuestra, de tal manera que en la actualidad tanto Corea como Taiwán tienen niveles de ingresos prácticamente similares a los de los países más ricos del mundo, mientras que nosotros seguimos estancados en un nivel de ingreso per cápita un poquito mayor que el que teníamos hace cincuenta años.

El gráfico 45 ilustra las potencialidades de un país cuando las cosas se hacen bien, cuando se implantan las políticas públicas adecuadas. Nos muestra el ingreso *per cápita* de El Salvador comparado con Corea y Taiwán, desde los años sesenta hasta la década del 2000.

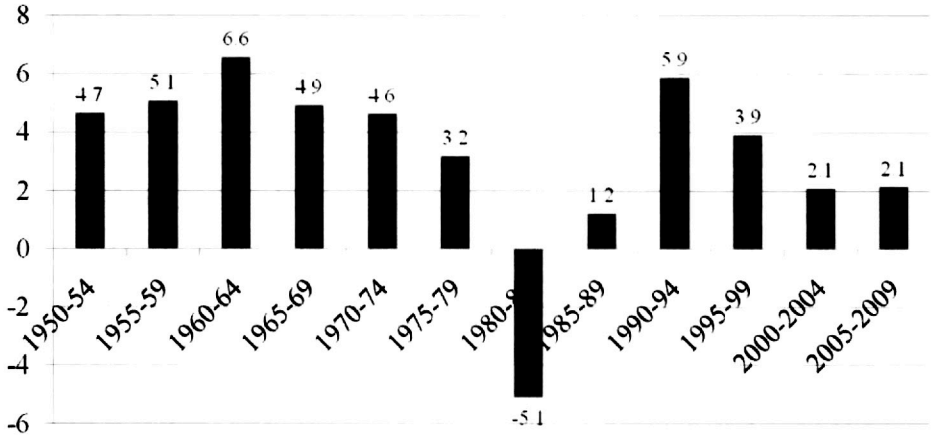
Las preguntas inmediatas que surgen son: ¿Qué hicieron esos países que no hicimos nosotros? ¿Qué debiéramos haber hecho nosotros para estar al mismo nivel de desarrollo de Taiwán y de Corea del Sur? A partir de estos ejemplos, constatamos la importante diferencia que puede derivarse de im-

Gráfico 45. PIB per cápita en El Salvador, Corea y Taiwán



Fuente: Penn World Tables.

Gráfico 46. Evolución del crecimiento del PIB en El Salvador, 1950-2009



pulsar las políticas públicas adecuadas; un tema que tiene que ver con el modelo económico y con las posibilidades de crecimiento.

Algunos sectores y analistas pareciera que solo hasta muy recientemente se han percatado de que El Salvador tiene un problema de bajo crecimiento.

No habían caído en la cuenta de que se trata de un problema que El Salvador ha venido arrastrando por mucho tiempo, incluso décadas.

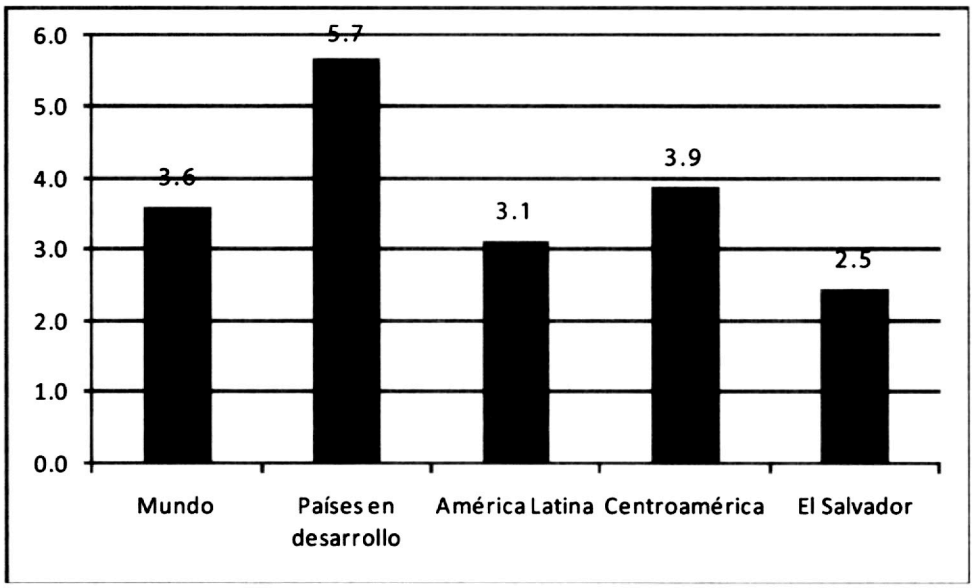
Por eso la importancia del gráfico 46, que nos muestra la evolución del crecimiento del PIB en El Salvador, por promedio quinquenal, desde los años cincuenta, que es el período desde el cual tenemos información en el país. O sea, tenemos información sobre las tasas de crecimiento económico de El Salvador durante los últimos sesenta años. Lo que vemos ahí es que El Salvador nunca ha sido un gigante en términos de crecimiento; nunca ha sido un "tigre" como los países del sudeste asiático u otras economías exitosas. La década en la que más creció, el quinquenio en que más creció, fue a comienzos de los sesenta, cuando se alcanzaron tasas de crecimiento promedio de alrededor del 7%.

Los chinos estaban preocupados ahora, con la crisis internacional, por que su tasa de crecimiento había caído a 9%, después de haber venido creciendo por un par de décadas a tasas de entre 12 y 15% por año. Una tasa de 9% les preocupaba mucho. En nuestro caso, 7% ha sido la tasa más alta que hemos logrado en nuestra historia económica de los últimos sesenta años. En particular, resulta llamativo que la última década, que corresponde a la década de la dolarización, ha sido la década de más bajo crecimiento en toda la historia económica moderna de El Salvador, con excepción de la década de los ochenta (pero no podemos comparar el desempeño de una economía en tiempos de paz con el desempeño de una economía en tiempos de guerra).

En este otro gráfico, se muestra el promedio de la tasa de crecimiento de El Salvador en los últimos quince años, comparada con las tasas de crecimiento de la economía mundial, los países en desarrollo, América Latina y Centroamérica. La economía mundial ha crecido a una tasa promedio anual de 3,6% en los últimos quince años. Los países en desarrollo han crecido a una tasa de 5,7%; América Latina ha crecido a 3,1%; y Centroamérica ha crecido 3,9%. El Salvador ha promediado una tasa de crecimiento de 2,5% en los últimos quince años. Hemos crecido por debajo de cualquier *benchmark* que tomemos como referencia. El problema del bajo crecimiento, por tanto, no es una cuestión que empezó el 1 de junio de 2009, sino que es un fenómeno que venimos arrastrando desde los años cincuenta, y que se

ha agudizado particularmente desde la dolarización, aunque algunos sectores se han percatado de ello tan solo recientemente.

Gráfico 47. Tasas de crecimiento promedio en la economía mundial 1996-2009



Creo que es importante poner esto en contexto, en una perspectiva comparativa de largo plazo, para reflexionar sobre aquellas características que han condicionado nuestra dinámica de crecimiento. Una de las principales conclusiones que encontramos cuando examinamos la experiencia de los países que han sido más exitosos en alcanzar altas tasas de crecimiento en el largo plazo, es que ni uno solo de ellos ha crecido a base de "puro mercado".

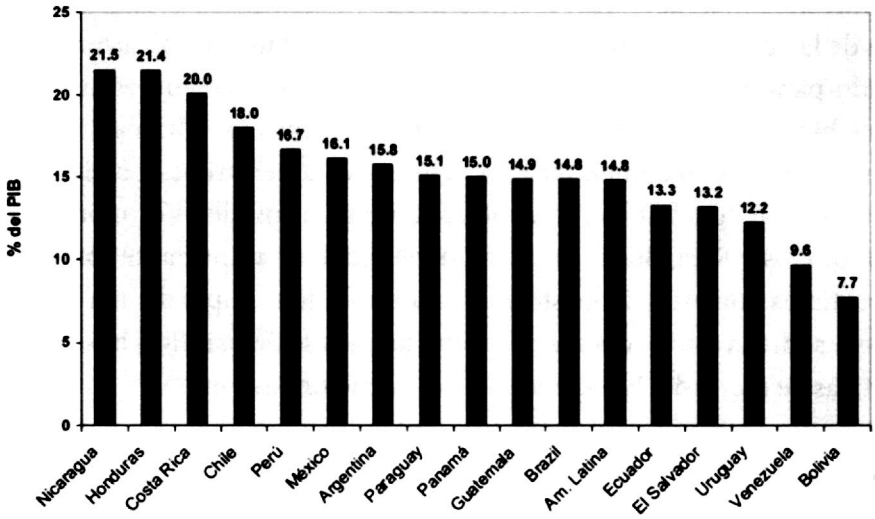
No ha habido en la historia económica de la humanidad un solo país exitoso en alcanzar un alto desarrollo y crecimiento económico que no haya involucrado un fuerte componente de "intervencionismo" del Estado; y pongo intervencionismo entre comillas para que no se vaya a malinterpretar la afirmación. Ninguna de las experiencias exitosas de crecimiento que tenemos en el mundo, incluyendo a los "tigres" de Asia o a los países del "milagro asiático" (Japón, Corea, Taiwán, Singapur, etc.), a los "recientemente industrializados países" del sureste de Asia (Indonesia, Malasia, etc.), o al caso exitoso de Irlanda, se ha logrado sobre la base del puro "libre mercado".

Incluso el Chile de Pinochet —que algunos presentan como un modelo puro de libre mercado— involucró un activo papel del Estado en la conducción de la economía, bajo la forma de una política industrial sistemática del Estado para encauzar a Chile por una senda de alto crecimiento. Ya no se diga China, el gran éxito económico desde los noventa, o Irlanda, que fue el gran milagro de crecimiento en los veinte años anteriores a la reciente crisis internacional. Igualmente, en América Latina, los modelos económicos exitosos de Costa Rica, Brasil, etc., han involucrado un importante componente de participación estatal. Insisto, no hay ni un solo ejemplo de una economía exitosa sobre la que podamos decir que un país se desarrolló a base de puras políticas de mercado. En todos los casos mencionados hubo un componente importante de políticas industriales, entendidas no solo como apoyo a la industria manufacturera, en el sentido más reducido, sino como una estrategia sistemática de políticas públicas de apoyo sectorial para impulsar el crecimiento alto en el largo plazo.

Por otro lado, es también importante señalar que en ninguna de esas experiencias exitosas se prescindió de los mercados. Necesitamos también de los mercados, aunque no se puede desarrollar ningún país a base de puro mercado. Necesitamos intervención del Estado; pero necesitamos también el mercado. Creo que este debería ser el marco para abordar uno de los temas principales que han estado en el centro del debate acá, en El Salvador, desde que inició la actual gestión, y que se refiere a la participación del sector privado como un socio indispensable del desarrollo.

Recientemente, algunos analistas parecieran también haberse percatado, por vez primera, de que tenemos en El Salvador un problema de baja inversión. Al revisar la evidencia empírica, sin embargo, descubrimos otra vez que se trata de un viejo problema. Al examinar la inversión privada en América Latina, en la última década, encontramos que El Salvador ha estado a la cola de los países con menor inversión privada como porcentaje del PIB. En la última década, El Salvador ha superado, en formación bruta de capital fijo privado, solamente a Uruguay, Venezuela y Bolivia. La inversión privada en El Salvador ha promediado 13,2% del PIB en ese período, por debajo del promedio latinoamericano de 14,8%.

Gráfico 48. Inversión privada en América Latina, 2000-2009 (% del PIB)

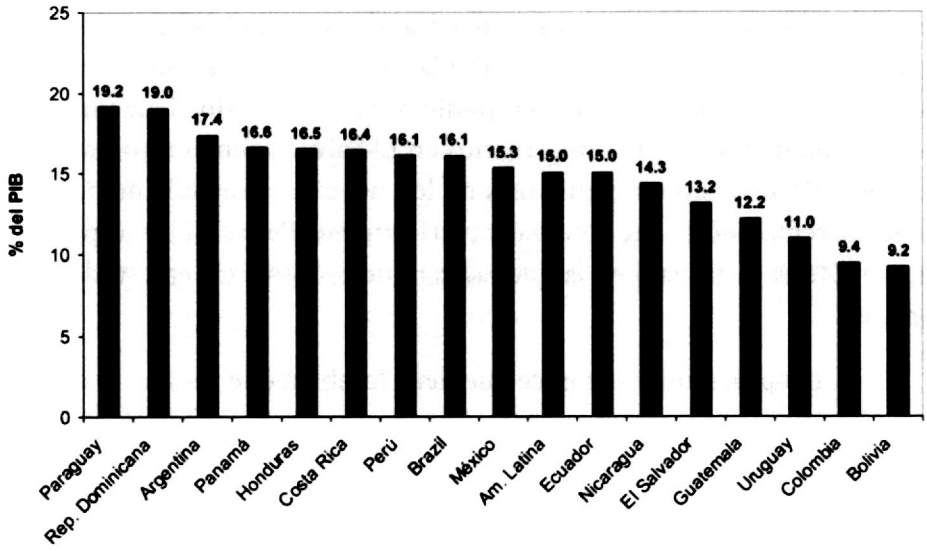


Fuente: World Development Indicators.

Si revisamos la década de los noventa, encontramos otra vez una situación similar. También en esa década, El Salvador estuvo a la cola de los países de América Latina con menor nivel de inversión privada. El problema de la baja inversión privada en el país, por tanto, no surgió a partir de junio de 2009, sino que es un problema que venimos arrastrando por lo menos en los últimos veinte años.

Históricamente, El Salvador no ha tenido montos importantes de inversión privada en términos comparativos con otros países de la región, por no mencionar a países de otros ámbitos del planeta. Ya en 1999, Sebastián Edwards, a quien Fusades contrató para que coordinara la estrategia de desarrollo económico social para 1999-2004, señalaba que con las bajas tasas de inversión que El Salvador tenía, ya en la segunda mitad de los 1990, era imposible aspirar a mantener altas tasas de crecimiento económico en el largo plazo. Igualmente, Ricardo Hausmann y Dani Rodrik, que formaron parte del equipo de consultores contratados por Fusades para elaborar la estrategia de desarrollo económico y social 2004-2009, señalaron como una de las debilidades principales del país la falta de dinamismo de la inversión privada. En uno de los informes que prepararon para Fusades, Hausmann y Rodrik recordaban que los empresarios con los que se habían reunido les decían que una de las razones por las cuales no invertían era la "incertidum-

Gráfico 49. Inversión privada en América Latina, 1990-1999 (% del PIB)



Fuente: World Development Indicators.

bre política" que prevalecía en el país (un argumento similar al que se escucha actualmente en diversos círculos). Recordemos que Hausman y Rodrik prepararon su informe en el año 2003, en vísperas de las elecciones presidenciales del 2004. Shafick Hándal era el candidato presidencial del FMLN; y tras el éxito del Frente en las elecciones legislativas de 2002, muchos creían que no era impensable una victoria de Hándal. En su informe, Hausmann y Rodrik señalan que el argumento de los empresarios de que no invertían por la "incertidumbre política" les parecía una excusa poco convincente, ya que no lograba explicar por qué la inversión privada era tan baja, por ejemplo, diez años atrás (en los 1990), cuando el FMLN ni siquiera soñaba con llegar al Poder Ejecutivo.

A título de hipótesis exploratoria del problema de la baja inversión privada, que empieza a manifestarse claramente por lo menos desde la primera mitad de los 1990, dicho problema está relacionado con el proceso de apertura comercial indiscriminada que se impulsa en El Salvador a comienzos de esa década, en la medida en que la capacidad de competir de los empresarios domésticos contra los empresarios globales se vio afectada por una reducción significativa de su rentabilidad. En relación con este punto, quisiera traer a colación un comentario que Arnold Harberger —otro de los

consultores que Fusades ha traído varias veces al país— hacía a finales de los 1980. Harberger se mostraba sorprendido de las altas tasas de ganancias que tenían los empresarios en El Salvador. Contrastando el comentario de Harberger con la apertura unilateral y la reducción de la tasa de rentabilidad de los empresarios nacionales, pudiera ser que por ahí viene un poco la explicación de por qué los empresarios en El Salvador empezaron a reducir sus tasas de inversión a comienzos de los noventa. Probablemente, ya no tenían la rentabilidad que obtenían anteriormente. Pero esta es simplemente una hipótesis de trabajo en la que habría que profundizar en estudios posteriores.

Parte del problema me parece que tiene también que ver con lo que otro consultor que Fusades trajo en 2003, Eduardo Engel, manifestaba, retomando un artículo de *The Economist,* como una contraposición entre políticas pro-business y políticas pro-market. Engel sostenía que en El Salvador había prevalecido mucho la práctica de que las políticas públicas que se habían impulsado no eran *pro-market*, esto es, no habían estado orientadas a fortalecer un verdadero mercado competitivo, a promover los mecanismos de la competencia, sino a favorecer intereses particulares. Lo que había habido en El Salvador eran principalmente políticas "bisneras" (*pro-business*) orientadas a favorecer a grupos especiales de interés, los grupos cercanos al poder político. Parte del problema de El Salvador radicaba en esa situación. Estas políticas "bisneras" (lo que Krugman llama *crony capitalism*, "capitalismo de amiguismo") se reflejaban en un uso patrimonialista del Estado por parte de y a favor de grupos minoritarios de presión.

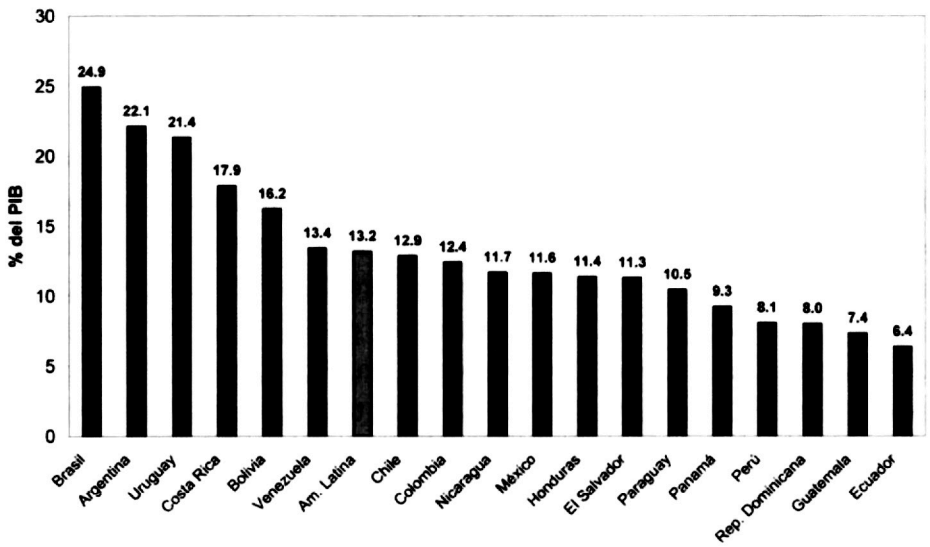
Debo añadir que —en mi opinión— esta situación también ayuda a explicar, en buena medida, la "incertidumbre" que la mayoría de empresarios dice sentir ante la llegada del primer gobierno de izquierda del país, y que según ellos les inhibe el ánimo para invertir. Varios de esos empresarios estuvieron en los últimos veinte años, si es que no nos vamos más atrás en el tiempo, haciendo un uso patrimonialista del Estado. Podían fácilmente tomar el teléfono y llamar a un ministro amigo, o incluso al presidente, para dar instrucciones para que las políticas públicas se diseñaran a la medida de sus intereses. La "incertidumbre" que dicen sentir ahora es la "incertidumbre" de quien ya no puede agarrar el teléfono y llamar al presidente o a un ministro para dictarles órdenes o pedirles favores; para diseñar cuál es la

política fiscal, o la política arancelaria que mejor se adecua a sus negocios. Es lógico que sientan que les han removido el piso.

Creo, además, que este contubernio entre el poder político y los poderes fácticos, que incluso llevó a una "rueda de caballitos" en los veinte años de Arena, en que muchos funcionarios venían del sector privado y luego regresaban a sus negocios, y viceversa, ha tenido otra consecuencia histórica importante, que se ha reflejado en el escaso interés que el Estado salvadoreño ha mostrado por incrementar la calidad del capital humano del país.

Venimos de un modelo de agroexportación en el que, para cortar café, o cortar caña de azúcar, o cortar algodón, u ordeñar una vaca, no se necesitaba saber leer ni escribir. El modelo de acumulación no requería invertir en la gente. Más aún, el modelo económico y político dominante no solo no tenía interés en invertir en la educación de la población, sino que existía un positivo interés en no educarla. Sabemos bien que una población más educada empieza a volverse un poco "rebelde"; empieza a reclamar por sus derechos, a exigir democracia. Era comprensible que al modelo dominante no le interesara invertir en el capital humano del país.

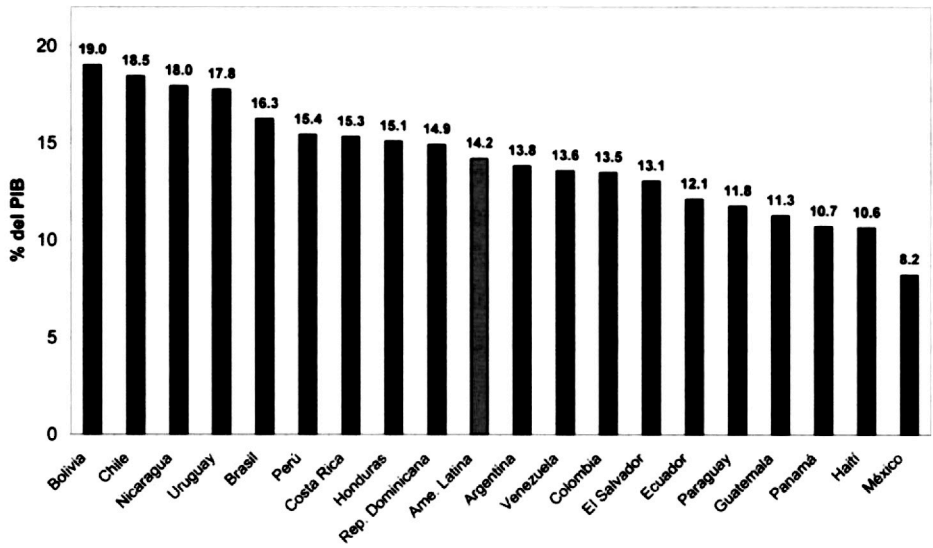
Gráfico 50. Gasto público social en América Latina (% del PIB)



Fuente: Ilpes-Cepal. Promedios 2006-2008.

El problema es que, de repente, nos encontramos arrebatados por la vorágine de la globalización; y tuvimos que enfrentar el reto de incorporarnos a la economía global, en la era digital y de la sociedad del conocimiento, con una población que no tiene ni siquiera educación primaria completa, obligados a competir con países que tienen como mínimo educación de bachillerato. Tal como se aprecia en el gráfico 50, nuestro gasto público social ha estado muy por debajo del promedio de América Latina.

Gráfico 51. Carga tributaria en América Latina (% del PIB, 2008)



Fuente: Ilpes-Cepal.

No es casual tampoco que nuestra carga tributaria haya estado por mucho tiempo a la cola de América Latina. Si bien es cierto, que tras la reforma fiscal de 2004 y la corrección fiscal realizada en diciembre de 2009, nuestra carga tributaria ya no es tan baja como lo era una década atrás, seguimos teniendo una baja recaudación, insuficiente para atender los enormes rezagos sociales acumulados históricamente en el país, en educación, salud, vivienda, etc. Nuestra carga tributaria es casi tan baja como las de México y Panamá, pero nuestro fisco no tiene los ingresos del petróleo que tiene México ni los ingresos del Canal de Panamá.

Nuestra baja carga tributaria condiciona nuestro exiguo gasto social y supone restricciones presupuestarias importantes para financiar nuestro

desarrollo. Tal como lo ha dicho PNUD en su último informe de desarrollo humano, las elites económicas y políticas de El Salvador nunca se han interesado por invertir en la gente. Los grupos de poder no se han preocupado por dotar al Estado de los medios necesarios para financiar el desarrollo. Por supuesto, esto incluye el descuido para aplicar los correctivos fiscales necesarios para que el Estado pueda promover el desarrollo. Incluso políticas que algunos creerían desconectadas de este problema, como la dolarización, constituyen un ejemplo del problema.

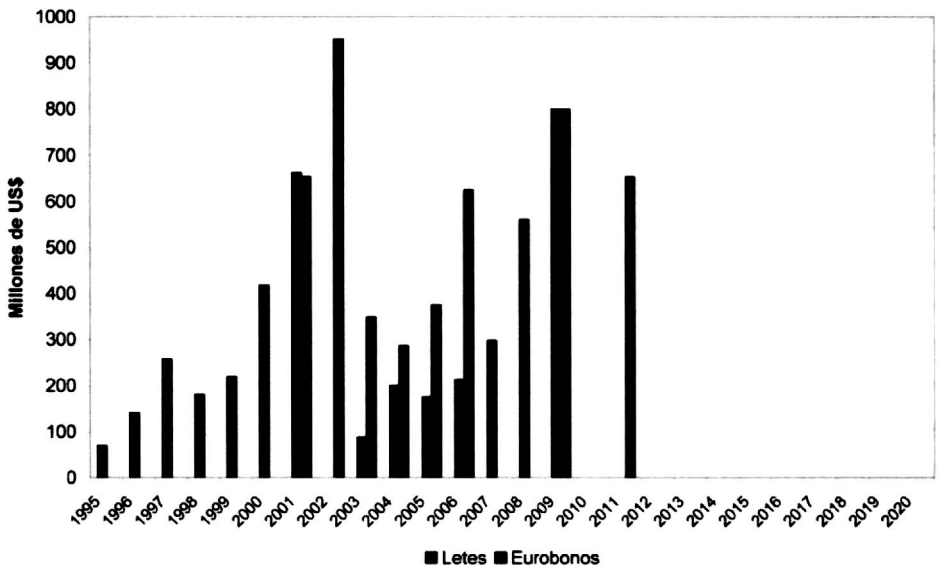
La dolarización se vendió como una iniciativa supuestamente destinada a mejorar las posibilidades de crecimiento del país; pero al llevarse a cabo sin realizar las debidas reformas para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se encuentra en una trayectoria de "autoderrota". En parte, la viabilidad de la dolarización está seriamente cuestionada porque no se hicieron las reformas fiscales que en su momento había que hacer, de modo que llegamos en la actualidad a una situación de enorme precariedad y vulnerabilidad frente a cualquier shock económico. Por ello es que la reciente crisis internacional nos agarró totalmente en descampado, a la intemperie. Mientras todos los países en el mundo utilizaban toda una panoplia de herramientas para impulsar políticas contracíclicas para hacerle frente a la crisis, nosotros nos encontramos con el brazo de la política monetaria amputado y con el brazo de la política fiscal amarrado para hacerle frente a la peor crisis internacional en los últimos setenta años.

Ello ha determinado que el margen de maniobra fiscal con el que contamos ahora, para sobrepasar la crisis y empezar a crecer, sea estrechísimo. Los detractores del Gobierno han manipulado a su antojo las cifras del endeudamiento público. La realidad es que heredamos una deuda pública que ya era cercana al 50% del PIB; porque no solo hay que contabilizar el *stock* de deuda pública con el que se cerró en 2008, sino también el déficit fiscal que nos heredó la gestión anterior. Sumando entonces el stock de deuda pública al déficit fiscal que había que financiar, en realidad, la deuda que heredamos andaba cercana al 50% del PIB.

El gobierno actual ha realizado dos colocaciones de eurobonos: una por 800 millones de dólares, en noviembre de 2009; y otra más reciente, en enero de este año, por 650 millones de dólares. Estas dos emisiones de deuda, que

en total sobrepasan los 1.4 mil millones de dólares, han sido realizadas en su totalidad para honrar compromisos de deuda adquiridos por gobiernos anteriores. Se trata de un típico ejemplo de lo que los economistas llamamos un "juego Ponzi", el refinanciamiento indefinido de deudas anteriores mediante nuevo endeudamiento. Por eso es que la actual gestión ha tomado tan en serio el ordenamiento de las finanzas públicas. El legado de las administraciones anteriores nos ha llevado a que la trayectoria de la deuda pública sea insostenible, a menos que haya un ajuste fiscal responsable.

Gráfico 52. Esquema del juego "Ponzi" del endeudamiento

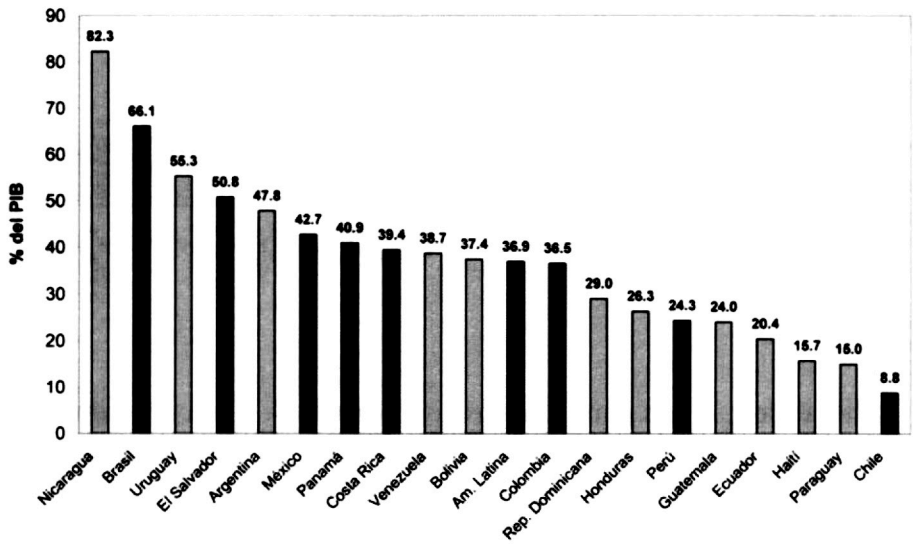


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Quiero ilustrar —lo del juego "Ponzi"— con el ejemplo de los eurobonos. La primera emisión, por 800 millones de dólares, se realizó en noviembre de 2009 para retirar una cantidad similar de Letes que se habían emitido en la administración Saca para financiar gasto corriente. Los eurobonos fueron colocados a diez años plazo, esto es, vencen en 2019. Es decir, que el gobierno que esté en 2019 básicamente tendrá que honrar deuda que fue originalmente emitida durante la administración Saca. Si no puede honrar ese vencimiento, probablemente va a tener que realizar un rollover y refinanciarla con una nueva emisión con vencimiento a diez, veinte o treinta años.

La segunda emisión, por 653 millones de dólares, se realizó para poder honrar el vencimiento de una emisión de eurobonos que el exministro Daboub realizó en 2001 con vencimiento a diez años (en julio de 2011). A su vez, Daboub realizó aquella emisión para canjear Letes que fueron emitidos por las administraciones de Calderón Sol y Francisco Flores para financiar gasto corriente. Los eurobonos que se han colocado en enero de 2011 vencen en el año 2041. Quien esté en el gobierno en 2041 tendrá que pagar deudas contraídas casi medio siglo antes, durante las administraciones de Calderón Sol y Francisco Flores, y eso en el caso de que, a su vez, no refinancie esa deuda con nuevas colocaciones de bonos que tengan vencimiento al final de este siglo.

Gráfico 53. Deuda pública en América Latina (% del PIB, 2010)

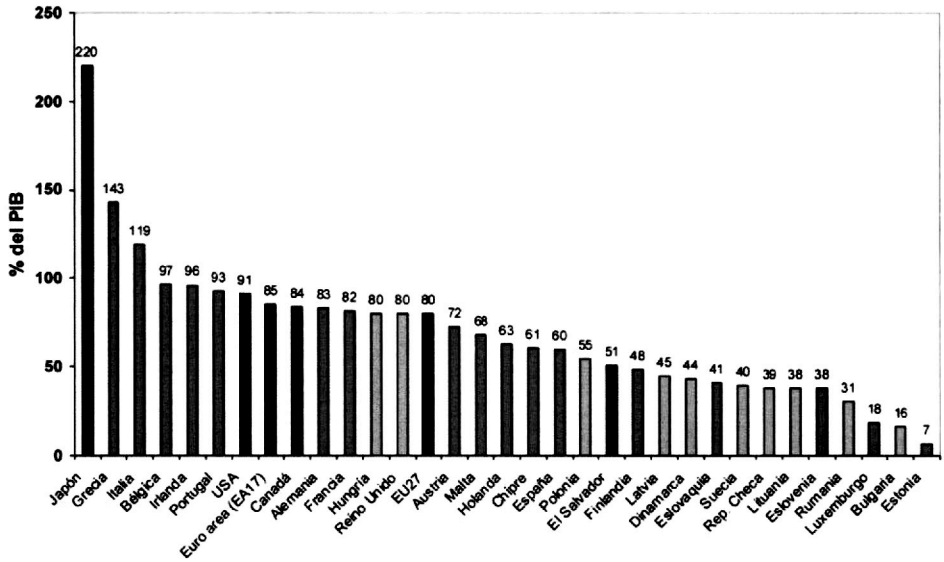


Fuente: IMF.

En el gráfico de endeudamiento comparativo de América Latina, El Salvador aparece como uno de los países más endeudados de la región. No es sorprendente que el país más endeudado sea Nicaragua, pero sí resulta llamativo que el segundo con mayor endeudamiento sea Brasil, a pesar de su sólido posicionamiento en los ratings de las calificadoras de riesgo. Es también interesante que Costa Rica, que recientemente recibió el investment grade de Moody's, presenta un nivel de endeudamiento superior al promedio de América Latina. México y Panamá —países también con grado de

inversión— presentan igualmente niveles de endeudamiento relativamente elevados. Ello nos muestra, dicho sea de paso, que el nivel de endeudamiento y la calificación crediticia de un país no presentan una relación lineal. En el otro extremo, Haití presenta una deuda pública equivalente a 16% del PIB; pero es un país al que los inversionistas probablemente jamás pensarían en comprarle un bono.

Gráfico 54. Deuda pública en Europa y otros países (% del PIB, 2010)

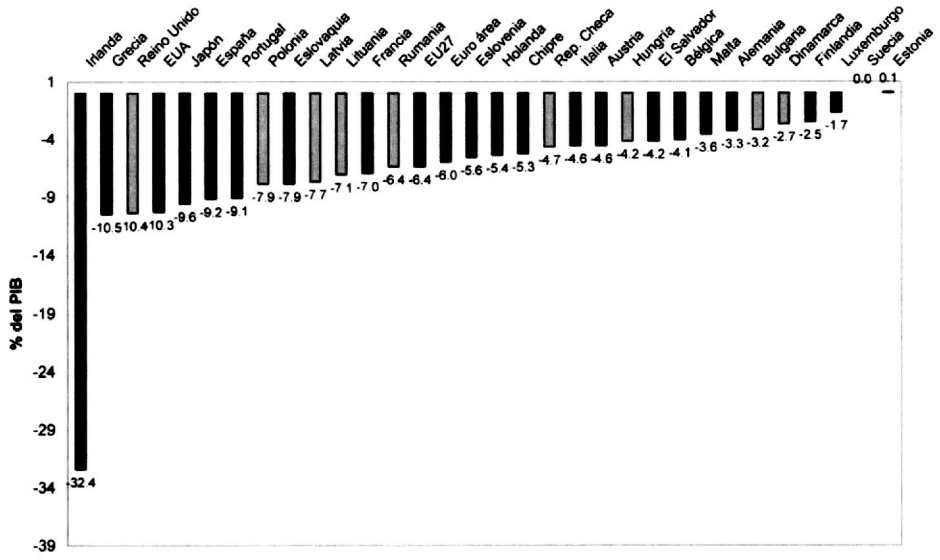


Fuente: IMF.

Ahora bien, si nos comparamos con Europa, la situación cambia bastante. La mayor parte de los países de Europa están más endeudados que nosotros. Lo mismo ocurre con Japón, cuya deuda pública equivale a 220% del PIB. En enero de 2011, Standard & Poor's degradó a Japón; y en abril, a España. Hace pocas semanas, Moody's amenazó con degradar a Italia; y Standard & Poor's volvió a degradar a Grecia, asignando a los bonos griegos triple "C", la calificación más baja entre emisores de países ricos.

En la Unión Europea participan 27 países, de los cuales 17 pertenecen a la Eurozona. Es interesante que la mayoría de los miembros de la Eurozona presenten complicaciones fiscales mayores que los miembros de la Unión Europea que no usan el euro. Los que tienen su propia moneda, como Inglaterra, Polonia o la República Checa, han afrontado la crisis más airosos

Gráfico 55. Déficit fiscal en Europa y otros países (% del PIB, 2010)



Fuente: IMF.

que la mayoría de los que están sometidos por la camisa de fuerza del euro (Grecia, el caso extremo; seguido por Irlanda, Portugal, Italia y España).

Recordemos que dos de los principales parámetros incluidos en el Tratado de Maastricht, como requisito para ingresar a la Unión Europea, fueron un déficit fiscal no superior al 3% del PIB y una deuda pública inferior al 60% del PIB. La mayoría de los países europeos viola actualmente ambos criterios. Comparados con ellos, El Salvador podría pasar como un modelo de disciplina fiscal. Pero ello no debe ser motivo para que seamos autocomplacientes. Todos los escenarios de sostenibilidad fiscal elaborados por el FMI, el BID y por expertos en la temática, nos indican que, de no corregirse los desbalances heredados por las finanzas públicas, la trayectoria de la deuda pública de El Salvador es insostenible.

Para que El Salvador se coloque en una trayectoria de sostenibilidad fiscal, al igual que ocurre cuando hay un desbalance presupuestario en cualquier hogar, es necesario cerrar la brecha entre gastos e ingresos, bien sea recortando los gastos, aumentando los ingresos, o mediante una combinación de ambas medidas.

Una revisión preliminar del gasto público en El Salvador muestra que este es bastante inflexible a la baja. En el país se escuchan muchas voces a favor de resolver el problema fiscal por la vía de reducir el gasto, o de hacerlo "más eficiente"; pero las propuestas en tal sentido no presentan ninguna medida concreta para lograrlo.

¿Qué se propone recortar? ¿La planilla de empleados públicos? Para lograr un recorte significativo de la nómina salarial del Estado, se requeriría despedir a unos 25 mil empleados, lo cual es, a todas luces, política y socialmente inviable. ¿Por qué no recortar el servicio de la deuda, que actualmente nos consume unos 800 millones de dólares anuales? Impensable, a no ser que estemos dispuestos a quedar condenados al ostracismo financiero, y a la imposibilidad de acceder a recursos frescos para financiar el desarrollo. Tampoco podemos pensar en dejar sin sus pensiones a los jubilados, las cuales exigen una erogación anual cercana a los 400 millones de dólares. La inversión social que tenemos es raquítica. Sería suicida reducirla aún más. Nuestra inversión pública en infraestructura está muy por debajo del promedio latinoamericano. Reducirla aún más conduciría al colapso físico del país.

No quedan muchas partidas que permitan reducir significativamente el gasto público. En el caso de los subsidios, el gobierno del presidente Funes ha emprendido un programa de racionalización para corregir distorsiones crónicas que las gestiones anteriores no se atrevieron a efectuar. Muchos hablan de recortar gastos; pero a la hora de racionalizar los subsidios, todo el espectro político ha presionado más bien para mantenerlos e incluso ampliarlos. La propuesta de recortar el gasto público ha sido una de las banderas principales del sector privado para evitar una reforma fiscal por el lado de los ingresos. Curiosamente, no se les ha escuchado a los empresarios abogar por una reducción de los subsidios que los favorecen o por la eliminación de las exenciones fiscales de las que han gozado por mucho tiempo. Más bien, cuando el gobierno procedió a desmantelar el drawback a los exportadores hace unos meses, en cumplimiento a la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el sector privado peleó para que se les aumentara ese beneficio.

En resumidas cuentas, no hay mucho margen para recortar el gasto público en una magnitud tal que, por esa vía, se alcance la consolidación fiscal que el país necesita para ser fiscalmente sostenible. De hecho, si tratáramos de establecer un nivel óptimo de gasto en El Salvador, probablemente ha-

bría que aumentarlo en por lo menos 6 puntos del PIB para poder financiar mínimamente las necesidades en materia de educación, salud, vivienda, infraestructura, etc. Otras variantes de la propuesta de recortar el gasto público se centran en la idea de hacerlo más eficiente. Estamos totalmente de acuerdo. Hay que hacer más eficiente el gasto público; pero con hacerlo más eficiente no lograremos tapar el hoyo fiscal de casi mil millones de dólares que tenemos. Por tanto, además de los esfuerzos para hacer el gasto público más eficiente, hay que buscar ajustes por otra vía.

En el año 2000, estando en la gerencia macroeconómica de Fusades, desarrollé un estudio pionero sobre la sostenibilidad fiscal del país. Ya en ese estudio se mostraba que, de no efectuar ajustes significativos por el lado de los ingresos, El Salvador no garantizaría su sostenibilidad fiscal. Los numerosos estudios posteriores que sobre este tema se han efectuado, incluyendo los del FMI, el Banco Mundial, el BID y los de los consultores contratados por Fusades (Daniel Artana, Andrés Velasco, Sebastián Edwards, etc.) han mostrado palmariamente que no es factible alcanzar la sostenibilidad fiscal de El Salvador sin una reforma fiscal de fondo que aumente los ingresos, además de efectuar los ajustes pertinentes por el lado del gasto.

Ese es también el punto de vista del Gobierno. El peso del ajuste fiscal tendría que estar por el lado impositivo. No podemos perder de vista que, desde una perspectiva intertemporal, el recurso al endeudamiento, en definitiva, consiste en una postergación de impuestos. La deuda que estamos contrayendo ahora deberá ser cancelada en el futuro. Si no queremos cerrar ahora nuestras brechas fiscales aumentando impuestos, sino que preferimos endeudarnos, en el futuro nuestros hijos o nuestros nietos van a tener que pagar los impuestos que no quisimos pagar nosotros.

Con frecuencia escuchamos que "no es el momento oportuno" cuando se presentan propuestas responsables de ajuste tributario, aquí y en todos lados. Tenemos varios ejemplos a la mano.

Cuando el gobierno de Rodríguez Zapatero presentó su paquete de ajuste fiscal, hace un par de años, los dos grandes argumentos con los que reaccionó el sector privado español fueron: "No es el momento oportuno" y "Eso va afectar la inversión". De hecho, la derrota catastrófica de los socialistas en las últimas elecciones españolas fue la factura que el electorado le pasó a Rodríguez Zapatero por la imposición de ese paquete fiscal.

Por las mismas fechas, el gobierno de Felipe Calderón impulsó un programa de ajustes fiscales, coordinado por Agustín Carstens, en aquel momento secretario de Hacienda de México. Las respuestas de los empresarios mexicanos fueron: "No es el momento oportuno", y "va a afectar la inversión". Recientemente, el presidente Mujica propuso un impuesto a las tierras de más de 2 mil hectáreas en Uruguay. ¿Cuáles han sido las respuestas de los gremios empresariales? "No es el momento oportuno", "esto significa un cambio en las reglas del juego", "está deteriorando la confianza", "va a ahuyentar la inversión". En el caso de Grecia, increíblemente, los sectores más conservadores han llegado al extremo de sugerir que la solución para su problema fiscal es ¡recortar impuestos! ¿Suena familiar?

Para concluir, quisiera subrayar que la necesidad de un ajuste fiscal resulta imperativa e impostergable si queremos garantizar no solo la sostenibilidad de la deuda pública, sino la misma sostenibilidad macroeconómica del país. Dicho ajuste constituye además una condición sine qua non para financiar el desarrollo del país en un marco de crecimiento con equidad.

¿Queremos ser como Chile y Costa Rica o queremos ser como Haití? Si queremos ser como Haití, sigamos como estamos. Pero si queremos ser como Chile o Costa Rica, necesitamos hacer las cosas de modo diferente, lo cual incluye realizar un esfuerzo sin precedentes para movilizar los recursos internos que requiere el desarrollo del país. El hoyo fiscal que tenemos no se puede tapar a base de hacer más eficiente el gasto público, o a base de reducir la corrupción. Sin duda, tenemos que mostrar tolerancia cero a la corrupción y ser más eficientes con los escasos recursos con los que contamos. Pero también tenemos que ser más solidarios con quienes han sido históricamente marginados de los beneficios del crecimiento. Si no asumimos responsablemente este reto, nos veremos, tarde o temprano, en una situación donde "será el llanto y el crujir de dientes", como dice Lucas 13:28.

Concluyo con una frase de Jean de la Fontaine, el célebre fabulista francés del siglo XVII: "Todos los cerebros del mundo son impotentes contra cualquier estupidez que esté de moda". Parece que está de moda la idea de que nuestros desequilibrios fiscales se pueden resolver sin una reforma fiscal integral.



Modelo económico y crisis fiscal

Una visión particular del
Dr. Roberto Rivera Campos
Director del departamento de Estudios
Económicos y Sociales de Fusades

La situación fiscal está delicada, la deuda ha estado creciendo de manera insostenible, empujada por el déficit fiscal y el lento crecimiento y, en consecuencia, el ajuste fiscal es necesario. Nos hemos movido en una trayectoria tan suficientemente complicada que no es posible pensar que ese ajuste no haya que hacerlo. Es importante llevarlo a cabo. Las trayectorias de deuda muestran que, si no se hace un ajuste, tarde o temprano, el mercado lo va hacer; y entonces se ajustará desordenadamente, con mucho mayor costo para la sociedad.

También es importante indicar, que el crecimiento no se da solo por el mercado, pero tampoco se da sin el mercado; es decir, que ambos, mercado y Estado, se complementan en su dimensión respectiva. Se trata del Estado que establece y hace cumplir las reglas del juego, sin el cual todo se vuelve anarquía; y también del Estado que realiza un gasto que puede contribuir al crecimiento y a la equidad. Entonces, el análisis será sobre ese Estado; acerca de la importancia del gasto público.

Todos conocemos el impacto positivo que tuvo la inversión pública que se ejecutó hace cuatro décadas en la construcción del aeropuerto. Esa inver-

sión generó un proceso de crecimiento en el país. El desarrollo que hemos tenido del transporte aéreo no habría sido posible sin esa inversión pública. De igual forma, es posible que la inversión pública proyectada, o quizás asocio público privado, que se realice en su expansión contribuya al crecimiento. Las inversiones que se realizaron en los años setenta: la construcción de la empresa hidroeléctrica Cerrón Grande, el desarrollo de la geotermia, así como la inversión en Cemento Maya, fueron un componente importante del crecimiento económico que se observó en esos años, y que aún hoy rinden sus frutos.

Por otro lado, el gasto público contribuye a la equidad, indiscutiblemente, y el mejor ejemplo es el programa Red Solidaria. Este es uno de los programas sociales más importantes que ha tenido el país; es un programa dirigido a la gente más pobre, bien focalizado, en donde se hicieron, y se continúan haciendo, transferencias monetarias condicionadas a asistir a la escuela y a incorporarse a ciertos programas de salud. Ha sido exitoso, reconocido internacionalmente, y debe fortalecerse, por la capacidad de focalizar acertadamente el gasto público en los más necesitados. Esta es la manera como los recursos de la sociedad pueden utilizarse para generar mayor equidad. Todos sabemos que si se hacen inversiones importantes en salud y educación, se abren oportunidades para la gente, para desarrollarse.

Pero —y este es mi segundo punto— para lograr que el gasto público contribuya al crecimiento y a la equidad necesitamos eficiencia y eficacia; necesitamos un Estado que sea eficiente y eficaz en la manera en que utiliza los recursos que la sociedad le entrega. De otra manera, lejos de contribuir al crecimiento y a la equidad, el gasto público puede deteriorar aún más las fuentes de crecimiento y de equidad.

Veamos, en términos concretos, algunos ejemplos de cómo se usa el dinero del público. ¿Desde cuándo estamos gastando en El Chaparral, la planta hidroeléctrica, de cerca de 67 MW? Desde hace varios años se ha señalado que no hay suficiente inversión en energía eléctrica. En 2007, en Fusades, hice un estudio sobre energía eléctrica donde se indicaba, en ese momento, que la inversión en El Chaparral debería continuar, que era necesaria, porque si no se hacía rápidamente la oferta iba a frenar la demanda creciente; es decir, la demanda iba a alcanzar a la oferta, y las restricciones para el creci-

miento de la producción aparecerían en forma de cortes de energía eléctrica. Aún hoy ese proyecto sigue embancado, anunciando que continuará retrasándose por diferentes razones.

Gráfico 56. Represa El Chaparral



RETRASO DE UN AÑO EN EL CHAPARRAL COSTARÁ $19 MILL

Lo mismo ocurre con el bulevar Diego de Olguín. Esta inversión quedó interrumpida y ha significado pérdidas substanciales para la sociedad. Ha estado embancado, y sigue embancado. Allí está ese monumento a la ineficiencia del gasto público frente a nuestros ojos al transitar por el bulevar Jerusalén. ¿Habrá necesidad de que vayamos sumando los millones?

En los años del gobierno anterior, con el subsidio al gas se financiaba a gente que no lo necesitaba y se financiaba a empresas que vendían ese gas en Guatemala. Hoy se sigue financiando a gente que no lo necesita; hay un resultado de inclusión considerable. Obviamente, el programa ha comenzado este año y es posible que, a medida que vaya avanzando, mejore en ese

aspecto y vaya reduciendo el problema de la inclusión de quienes no lo necesitan. Debe señalarse que, con la reforma en que se ha hecho, el fenómeno del subsidio para los que lo vendían en otros países debe haberse eliminado. Ese es un logro importante.

¿Es eficiente el subsidio al transporte público? ¿Es eficiente cuando se generaliza el subsidio de esa manera y se producen todos esos resultados anárquicos día a día? ¿Se contribuye a la equidad con ese subsidio? Por supuesto que no. Ese subsidio es parte de los incentivos que el sistema recibe para continuar en su permanente deterioro.

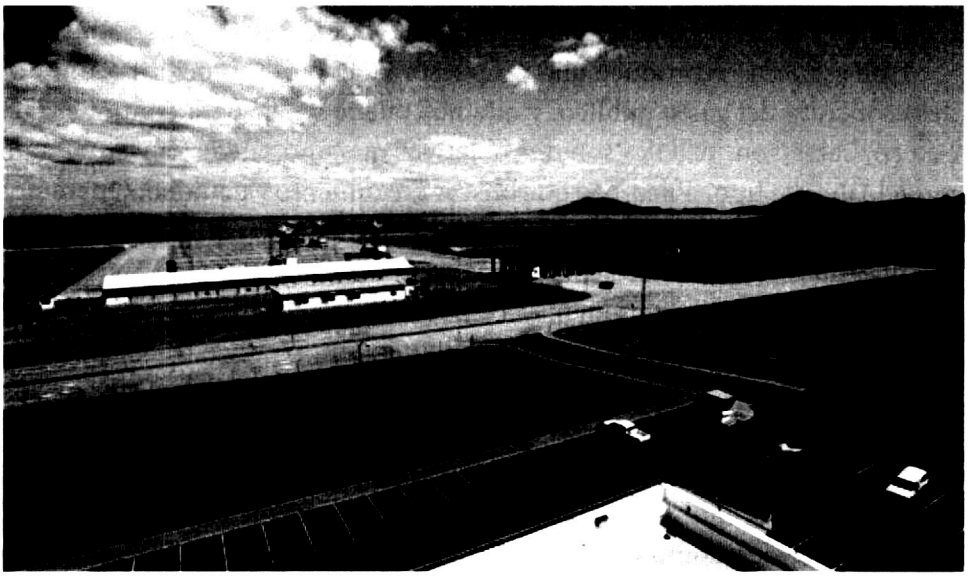
Gráfico 57. Subsidio al transporte público de pasajeros



¿Debemos conformarnos simplemente con pensar solo en el concepto general del papel del Estado y olvidarnos de su funcionamiento concreto? ¿Debemos solo comparar las cifras agregadas macroeconómicas entre países, por ejemplo, que el gasto público o los ingresos tributarios son menores o mayores que tal otro país, y a partir de ese análisis sacar conclusiones sobre nuestro crecimiento y nuestra equidad? Claro que no. Hay que ver la manera concreta en que los gobiernos utilizan los recursos de la sociedad, evaluar si se usan más o menos eficientemente, más o menos eficazmente, para poder concluir acerca de sus efectos sobre el crecimiento y la equidad. Aquellos gobiernos que utilizan eficiente y eficazmente sus recursos contribuirán al bienestar de la sociedad; aquellos que no los invierten así, contribuirán a su deterioro, independientemente del monto de los recursos que manejan.

¿Y qué hay acerca del endeudamiento que hemos adquirido en el puerto La Unión? Hemos construido un puerto que, en este momento, a lo mucho podría servir de parqueo. Desde hace tres años, el retorno de esa inversión es negativo porque no hemos podido concesionar ese activo, y como resultado estamos gastando en mantenimiento y el azolvamiento; se ha convertido en un problema que nos costará dinero adicional. ¿Alguien ha calculado el costo de oportunidad de ese gasto público, por no haber concesionado el puerto oportunamente?

Gráfico 58. Puerto de La Unión



Coloquemos los recursos donde efectivamente produzcan resultados de crecimiento y de equidad. Me pregunto: "¿Es el programa de uniformes para los escolares la mejor asignación de los setenta y tantos millones anuales?". Me parece que darle uniformes a los estudiantes es importante y útil para las familias; pero la pregunta que nos debemos hacer nosotros es: "¿Cuál es el uso alternativo de esos millones anuales, es decir, cuál es el costo de oportunidad de esos fondos?". No sabemos si es más efectivo utilizarlo en infraestructura escolar. ¿Hay usos mejores, se ha evaluado eso, se han evaluado otros usos para esos recursos, o simplemente se decidió gastarlos por razones políticas, o porque macroeconómicamente estamos con un nivel de gasto público bajo en América Latina? Debemos tratar de usar los recursos que tenemos eficiente y eficazmente y aumentarlos, de ser necesario.

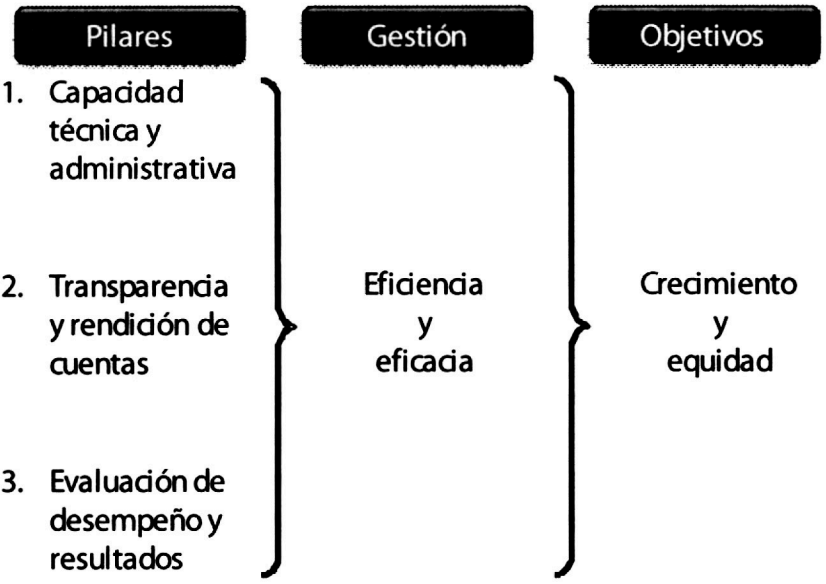
¿Somos eficaces en el gasto de seguridad? Indudablemente que no. Casi todo el mundo lo reconoce. Los recursos asignados han aumentado y las cifras del crimen también. Yo estoy de acuerdo con que el Estado juega un papel importante y con que ninguna economía ha crecido sin Estado y sin mercado. Estoy de acuerdo con eso —lo exprese al inicio—, pero eso no nos justifica para ser ineficientes e ineficaces en el uso de grandes cantidades de recursos. Entonces, si lo que necesitamos son los dos objetivos: crecimiento y equidad, debemos de ser eficaces y eficientes.

Un modelo de gasto público

Este esquema reproduce una propuesta de cómo uno pensaría un modelo concreto del gasto público, y que nos puede servir para continuar con esta conversación. ¿Cuáles son dos objetivos que uno puede pensar para un modelo de este tipo? Pues, hay que buscar crecimiento y equidad. Queremos que el gasto público sirva para generar crecimiento y equidad. Pero para eso necesitamos gestionar los recursos con eficiencia y con efectividad. No lo estamos haciendo. El esquema nos muestra que necesitamos tres pilares mínimos para lograrlo: capacidad técnica y administrativa; transparencia y rendición de cuentas; y evaluación de desempeño y resultados. Estos no son pilares exclusivos del Gobierno; deben existir en toda institución exitosa. Tenemos que tener capacidad técnica y administrativa, necesitamos tener transparencia y rendir cuentas. Que cada funcionario le rinda cuentas y se supervise dónde y cómo se están utilizando los recursos y que le demuestren los resultados que están obteniendo.

¿Hay una oficina de evaluación de proyectos en el Gobierno para asignar la inversión pública? ¿Hay meritocracia o hay clientelismo? ¿Hemos tenido una Corte de Cuentas independiente? ¿Cuál es el tipo de presupuesto que tenemos? Por incremento porcentual, generalmente: "Subamos 10% este año"; pero no tenemos un presupuesto por desempeño en el que le pregunten a los ministros cuáles son los resultados que me vas a dar, y que el ministro les traslade a los directores, a sus dos o tres directores que tiene, cuáles son los resultados que me darás al fin del año y dame cuentas; y si eso no está funcionando bien, entonces existe un castigo. Eso no ocurre acá, ahora. La razón por la cual esos procesos básicos de eficiencia y eficacia no aparecen comúnmente en los gobiernos se debe a la falta de incentivos para modernizar el Estado.

Gráfico 59. Modelo de gasto público



Los incentivos para modernizar el Estado

¿Cuáles son los incentivos que tiene el Gobierno para conseguir esos tres pilares, que vuelven eficiente y eficaz el gasto público? Lo voy a contestar con una pregunta para ustedes: ¿Cómo contratarían ustedes a quién les pintaría la casa? ¿Por día o por obra? Por obra, alcanzo a escuchar. Por supuesto. Si yo lo contrato por día, ¿cuál es el incentivo que tiene esa persona para prolongarse en la ejecución de la obra? Su incentivo lo impulsa a tardarse mucho más, además, no va querer que yo lo supervise, va ha evadirlo.

He aquí una breve analogía: construí la casa en la que vivo bajo un contrato por administración. Contraté un ingeniero para que la construyera y a otro para que lo supervisara, a un ingeniero que llevará el control. Pues bien, los empleados hicieron lo posible para convencerme de despedir al supervisor, ¿por qué? Porque los incentivos de los empleados son diferentes de los incentivos de quién los contrató. Los incentivos de ellos eran prolongarse en el tiempo, no ser transparentes, no rendir cuentas. Los incentivos míos eran los contrarios. La única manera que yo tenía para alinear sus incentivos con los míos era establecer una supervisión estricta; en caso contrario, la obra me saldría carísima.

Bien, el gobierno es como el pintor de la casa y la sociedad como el contratante: el gobierno no tiene incentivos para usar eficientemente el tiempo, para rendir cuentas, para ser transparente. Los incentivos de la sociedad son los contrarios. Esto es interesante. En el gobierno anterior la oposición reclamaba la transparencia, y el gobierno la resistía; cambiaron los papeles después del 2009, y también la lucha por la transparencia se invirtió. Entonces, no es un problema de las personas, se trata de un problema de la lógica de la relación entre la sociedad y el gobierno, de la lógica de la relación entre la sociedad y los partidos políticos; los incentivos están encontrados. Ese fenómeno en economía se conoce como el problema del agente-principal: el agente es el pintor y el principal soy yo, el contratante; el agente es el gobierno y el principal la sociedad. Los incentivos entre el agente y el principal están encontrados; los incentivos entre la sociedad y el gobierno son contrarios; los incentivos del gobierno quieren una evaluación de desempeño, cuando mucho, limitada. Así ha sido siempre, los gobiernos quieren evaluación de desempeño, transparencia y rendición de cuentas limitadas.

¿Por qué razón ningún gobierno ha impulsado el programa de modernización del Estado? Todo lo demás lo impulsaron, pero ese programa en particular no. Porque siendo gobierno no hay incentivos para hacerlo. Está en la naturaleza de estos procesos. ¿Cuáles son, por el contrario, los incentivos de la sociedad? Quieren castigar el mal desempeño. Veamos el problema de las banderas: votar por banderas o votar por lista abierta. Se trata también del problema del agente-principal. Votando por lista abierta queremos evaluar el desempeño de un diputado y poderle decir: "No te volvemos a elegir", si su desempeño no satisface al conglomerado de sus electores; pero él tiene el incentivo para que eso no ocurra, que no lo evaluemos y no lo castiguemos. Entonces, nuevamente van a tratar de mantener la votación por banderas. Ahí tenemos un problema importante: la sociedad quiere ley de transparencia efectiva, desea evaluaciones por desempeño y rendición de cuentas, y quiere una Corte de Cuentas independiente.

Cierro con esto: no esperemos que el cambio va a venir de adentro porque los incentivos de los gobiernos no están alineados con los de la sociedad. La sociedad desea evaluación de desempeño, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos que asigna al gobierno, que se utilicen con eficiencia y eficacia para que el gasto público contribuya al crecimiento y la equidad. Es por la sociedad por donde pasa la solución de ese problema, a través de criticar y exigir, aunque a los gobiernos de turno no les agrade.



Modelo económico y crisis fiscal

Una visión particular del
Lic. Rafael Rodríguez Loucel
Economista, Asesor Presidencia Utec

El tema por abordar es el modelo de desarrollo y la crisis fiscal, cabe preguntarse: ¿Ha existido un modelo de desarrollo en el país, en el sentido estricto del término? Desde que concebimos este evento en la universidad, yo preguntaba: "¿A qué modelo se refieren?"; y afirmaba: "Estoy plenamente convencido de que en El Salvador no se ha implantado ningún modelo de desarrollo, y, si acaso, lo que ha existido, teóricamente hablando, son propuestas de estrategias del Gobierno y de entidades privadas con viñetas importadas, utilizando denominaciones textuales: economía social de mercado, sustitución de importaciones, fomento de exportaciones, neoliberal, etc.". En la práctica, lo que ha predominado son intentos de aplicación de planes de gobierno, partiendo de una oferta política del partido en el poder, en una práctica de suma y resta, de borrón y cuenta nueva. En efecto, productivamente hablando, y también observando montos y estructura de las exportaciones, hemos pasado básicamente del añil al café. Si observamos los ingresos de divisas, pudiese afirmarse que hemos pasado del café a las remesas familiares y otras exportaciones varias con destino a Estados Unidos y Centroamérica.

Por otra parte, para que pueda denominársele modelo a un intento en tal sentido, debería de haberse cumplido con un proceso que contara, como mínimo, con: visión de largo plazo, programas, proyectos, fijación de metas parciales y globales, seguimiento periódico, continuidad (supervisión) y alcances parciales (cuantificables). Esos alcances, generalmente se refieren a una base productiva con graduales ampliaciones, diversificación y competitividad productiva perceptible, crecimiento sostenido, al menos por arriba del crecimiento poblacional. En el período de implantación del plan, deberá observarse una creación de oportunidades internas (incremento de puestos de trabajo en proporción al incremento de la población económicamente activa), sustitución de importaciones gradual con productos competitivos en el mercado interno, creación de comercio externo con ventas diversificadas reflejadas en montos importantes de colocación de productos en el extranjero, alejándose de la categoría de cuasi monoexportadores.

Perceptiblemente, deberá haber un incremento en la calidad de vida al menos en la mayoría de los habitantes. Caso contrario, cabe la pregunta: ¿Incremento del ingreso para qué y para quién? Y esta es una pregunta que debe tener una clara respuesta. También cabe preguntarse: ¿Los esfuerzos y los recursos financieros internos y externos empleados son para beneficio colectivo o intereses de unos pocos? ¿Se está aprovechando la globalización, o nos estamos adaptando a ella?

Repasando la historia, se suscitó una conversión de un país que se le denominaba eminentemente agrícola (monoexportador), pasando por la aventura de un remedo de industrialización (sustitución de importaciones en el enunciado de Cepal), y una siguiente etapa, ampulosamente llamada un modelo de fomento de exportaciones. Al final de estos seudoensayos, se terminó en una zona de comodidad; de café, como al principio; de intermediario de servicios y captador de remesas familiares, como sustituto de ingresos de divisas generadas por exportaciones e inversión extranjera. Esa ha sido la auténtica realidad. Adicionalmente, se han vendido empresas consideradas estratégicas a inversionistas extranjeros, incluyendo la banca. A propósito de esta venta, ¿fue el proceso de privatización-dolarización-venta de bancos un modelo o una estrategia?

Una estrategia aislada distrae los esfuerzos de bienestar colectivo y la posibilidad de generar un auténtico esfuerzo de desarrollo inspirado en una visión país, y simplemente satisface los intereses de unos pocos. Esa parece que ha sido la tónica de la historia económica de este país. Hoy en día existe una fragilidad financiera integral (empresa-sector externo-sector público). Y podemos observar las consecuencias de un país que no ahorra; pero que si consume como un país de ingreso medio, y quizá alto, a escala internacional, de tal forma que su ingreso es igual a sus montos considerables de consumo y mínima inversión; pero siempre menor que su producción. La ecuación de ingreso es igual a gasto solo es posible por los ingresos de remesas familiares. Hay quienes identifican la exportación de mano de obra como parte de un modelo, sin pensar que es simplemente un escape ante la falta de oportunidades internas y una alternativa país de no hacer nada y de sobrevivencia. Imposible identificar esta realidad con la construcción de un fundamento futurista, productivo y financiero. ¡Modelo "muy difícil"!

Un aditivo sociopolítico, si se quiere, pero tan distorsionante como la falta de cultura, es la evidente realidad de un pequeño país en el cual los intereses particulares se sobreponen a los colectivos, en una sociedad que trabaja y tributa en paralelo a un sistema politizado de antagonismo permanente por modus vivendi. La educación, la democracia, el consenso y la concertación son los peores enemigos de ese esquema, cuando podrían ser las piedras angulares de la construcción de un autentico modelo. Se ha transitado de una dictadura militar a una dictadura política, con el respaldo de grupos de poder internos y externos. Una clase política integrada por exmilitares, transportistas, nuevos ricos y otros ligados a otro tipo de negocios.

En un pequeño país con un subempleo y desempleo abierto, que sobrepasa el 50% (economía oculta), pésima distribución del ingreso, con una frontera agrícola limitada, que no ha explotado el mar más allá de lo artesanal, tampoco el subsuelo, con escasez de capital financiero, sin banca comercial nacional; su única riqueza "potencial" es su gente y su alternativa la educación, caso contrario nunca habrá modelo alguno.

En un entorno como el descrito, sin política monetaria y, por ende, sin política macroeconómica, la práctica fiscal en general y la captación de in-

gresos por la vía de la tributación es difícil e insuficiente; la carga tributaria apenas llega a un 13% (total de impuestos/PIB). Entre los tributos, destaca el impuesto indirecto, en especial el impuesto al valor agregado; y como impuesto directo y con menor importancia relativa, el impuesto a la renta. Existen conatos y ejercicios disfrazados de impuesto predial a la propiedad. El sistema básicamente es regresivo, y el ejercicio fiscal se limita al esfuerzo de "cuadrar" un presupuesto, restándole importancia a la función redistributiva de la política fiscal. El sistema se presta para y permite la evasión, la elusión y el contrabando; fenómenos que se suscitan en los grandes negocios y en el sector informal de la economía.

No existe sostenibilidad fiscal, el endeudamiento externo cubre parte del gasto corriente. Por lo tanto, se hace necesario elevar la carga tributaria para poder sufragar el indispensable gasto social y los niveles de inversión pública y privada (con recursos internos y externos) que demanda una economía estancada. Eso presupone una mayor carga tributaria, lógicamente; un sistema de transparencia en el gasto gubernamental y un esfuerzo de austeridad en extremo. El papel de la Corte de Cuentas con dirigencia despolitizada e idónea es necesario para fiscalizar la Hacienda Pública y la ejecución del presupuesto. La despolitización e idoneidad aplica también para la Fiscalía General de la República.

El endeudamiento externo se aproxima al 60% en relación con el PIB; y para una economía con una débil capacidad de pago y que no cuente con un modelo económico (productivo-inversor-exportador) que garantice un crecimiento sostenido y que incremente el ingreso por habitante en un esquema eficaz de equidad, ese coeficiente es nefasto, y vuelve al país internacional y financieramente inviable. Si se continúa con niveles de gasto corriente incongruentes con los niveles de captación de ingresos, se continuará con un mayor endeudamiento externo en un continuado esquema de gobernabilidad irresponsable y una posición ante la comunidad financiera internacional insostenible.

Las propuestas básicas —en las circunstancias que caracterizan al país de hoy— no pueden ser estrictamente económicas-técnicas-fiscales porque serían estériles. Una propuesta en terreno fértil tiene que estar precedida de voluntad política, despolitización, consenso partidista y concertación ciuda-

dana. Esto es así porque, por experiencia, las propuestas fiscales son antipáticas y aberrantes. Sobre todo, para un país cuya inmensa mayoría carece de capacidad de tributación y calidad de vida, y además mantiene una falta de credibilidad en el gobierno en cuanto al manejo de los fondos ajenos.

En el supuesto que se llegue a un consenso de plan de nación y/o a un pacto fiscal factible se deberá partir de un acuerdo del incremento de un gasto corriente gubernamental, imprescindible para un desarrollo sostenible (educación-salud) y de un incremento en el gasto de inversión pública (educación-salud), siguiendo las recomendaciones del PNUD de colocar a la gente en el centro de las políticas públicas, siendo que, al no hacerlo, significaría continuar con la verdadera aberración, que no ha permitido encontrar la salida o el escape del subdesarrollo.



Desafíos educativos para el desarrollo

Introducción: *Ing. Nelson Zárate, Vicerrector General Utec*

El Estado de bienestar en una sociedad está sujeto a dos grandes debates de fondo, tratando de incluir estos dos conceptos: el debate de su viabilidad y el debate de su sostenibilidad.

Al hablar de viabilidad, se hace referencia al planteamiento de la idoneidad de las instituciones del Estado, enfocadas en dar forma a los principios irrenunciables de solidaridad, equidad y justicia. Al hablar de sostenibilidad, se señalan los aspectos financieros o presupuestarios. Es evidente que la sociedad salvadoreña requiere más riquezas y más recursos para afrontar la situación compleja que estamos viviendo. Es necesario generar esta riqueza adicional con actividades y trabajadores de mayor valor agregado.

En este mundo globalizado y competitivo en el que vivimos, muchos países están incorporando a sus procesos productivos industriales y de servicios un gran número de personas que, provenientes de situaciones de pobreza suponen costos laborales reducidos en comparación con los países desarrollados; entre ellos se encuentra El Salvador. También se requiere que el Estado y el sector productivo, en conjunto con la sociedad civil, acuerden un nuevo modelo que sea capaz de utilizar las nuevas tecnologías, abrir las puertas a la innovación, utilizar los recursos humanos, naturales y productivos eficazmente; y para ello hay que cambiar las políticas, adaptar los

conceptos, prioridades, instrumentos y, sobre todo, emprender reformas. La preponderancia y el carácter estratégico de la información y el conocimiento en el mundo desarrollado actual están teniendo impactos sustanciales y profundos en nuestra estructura social y productiva.

Las economías global e informacional —si se puede decir así— han vuelto obsoleto muchos modelos de desarrollo, incluyendo, por supuesto, el nuestro, el de El Salvador. El modelo educativo salvadoreño ha sido víctima de su propia estructura. Esto se traduce en altas tasas de fracasos y abandono, con independencia de las capacidades de los estudiantes y de las potencialidades de la sociedad del conocimiento. Lo anterior demanda a nuestra sociedad y los poderes públicos el imperativo de mejorar las cualificaciones de sus poblaciones, en particular de su fuerza de trabajo, como requisito no solo para prosperar, sino para no verse relegados en la arena económica mundial, en el ámbito de la formación. Esto se traduce en necesidades nuevas o renovadas, como la de aprender a lo largo de toda la vida, lo que a su vez rebota sobre la formación inicial en forma de la necesidad de aprender a aprender, y, en todo caso, pone al sistema, la institución, la profesión y las prácticas educativas ante la tarea de formar personas capaces de abordar con suficientes recursos, aptitudinales y actitudinales, procesos de incertidumbre, de cambios y de inestabilidad.

A diferencia, por supuesto, de los viejos objetivos de formar en oficios, carreras o papeles, que en parte, eran también los de toda la vida. Los estudiantes que ahora adquieren una buena y exitosa formación inicial, no solo tendrán un mejor acceso a la cultura, a una base más amplia, como ciudadano, y algo más de valor que llevar al mercado del trabajo, sino que también mayores oportunidades de continuar en el sistema educativo superior y de aprender por cuenta propia. Por el contrario, quien abandone pronto sus estudios, quizás con menos calidad y enfrentados al fracaso, lo tendrá todo más difícil, si desea regresar al sistema, porque habrá cerrado las puertas. También será difícil encontrar cualquier empleo, beneficiarse de las oportunidades e incluso lograr la autoestima necesaria para aprender solo por sí mismo. ¿Cómo hemos llegado hasta esto? ¿Se debe a la escasez de recursos?, ¿al bajo nivel educativo de los padres? ¿Será la escuela misma?, ¿es el desapego del alumno? Respecto a la cultura y las rutinas escolares y la voluntad de tratar de pasar por ella con el mínimo esfuerzo es una desvinculación progresiva de la realidad que vive nuestra sociedad.



Desafíos educativos para el desarrollo

Una visión particular del
Lic. Alejandro Caballero
Especialista senior en Educación
del Banco Mundial

Planteé algunas de las conclusiones del estudio liderado por Sajitha Bashir y Ana María Oviedo del Banco Mundial. ¿Cómo crear empleos de calidad? En gran medida, esta es la pregunta que pretende responder el estudio que recientemente realizó el Banco Mundial, principalmente con datos de la "Encuesta en hogares salvadoreños para propósitos múltiples". Básicamente se abordan tres grandes dimensiones en este trabajo: educación, protección social y ciencia y tecnología.

Un tema clave es la educación. De alguna manera se estima que, definitivamente, el país le ha apostado a la estabilidad macroeconómica, ha habido mejoras en el clima de negocios y se ha logrado atraer inversión extranjera directa. Pero si el país quiere avanzar hacia el crecimiento y hacia la mejora de productividad, es necesario también abordar políticas de desarrollo humano. En particular, la política educativa es clave para construir una fuerza de trabajo educada y competente. En segundo lugar, las políticas de protección social que responden, entre otras cosas, a los objetivos de manejar el riesgo del mercado laboral, que sucede cuando hay problemas específicos

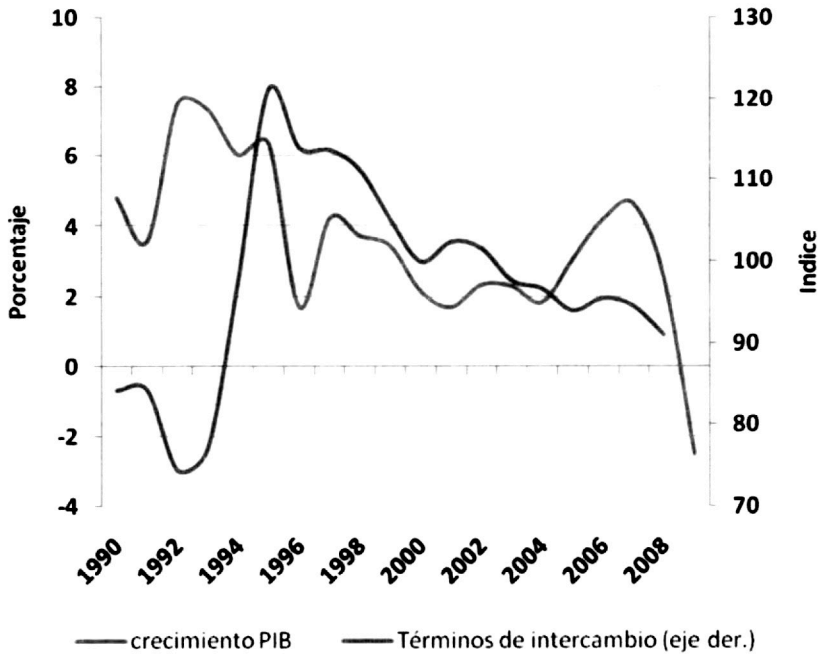
en un país, como el desempleo o situaciones de crisis de distintas naturaleza. Estas políticas intentan incrementar el grado de protección que hay para la población que puede ser vulnerable a estos aspectos. Un tercer tema clave sería todo lo que tiene que ver con el conocimiento, la ciencia y la tecnología. Por ejemplo, con la formación de los profesionales en las áreas de ciencias aplicadas, de ingeniería, de tecnología y la adaptación y el uso de conocimientos como herramienta para mejorar la productividad.

El trabajo fue estructurado en cuatro grandes áreas. En primer lugar, se empiezan revisando algunas tendencias generales en el mercado laboral. Vamos a repasarlas de forma rápida porque seguro que muchas de estas cosas ya han sido cubiertas en detalles el día de ayer. En segundo lugar, abordaremos el tema clave de la preparación de los jóvenes para mejores trabajos, mediante políticas que inciden directamente en el sistema educativo. En tercer lugar, conviene mencionar la capacitación y protección de los trabajadores a través de políticas de protección social. No vamos a entrar en detalle en esta área, ya que el foco de la presentación es la educación, la ciencia y la tecnología. Este sería el cuarto tema: fomentar la competitividad mediante el uso y adopción del conocimiento.

En términos generales, el crecimiento de El Salvador ha sido lento. Pocos sectores han crecido de forma sistemática, excepto la agricultura, servicios básicos y transportes. Según se muestra en el gráfico 60, si bien el sector manufacturero creció algo, es cierto que su crecimiento fue relativamente bajo en el año 2009. Eso tiene que ver con la situación de crisis económica y financiera global. El crecimiento en la productividad en general ha sido modesto en muchos países de la región, lo que ha derivado en una débil creación de empleo, donde han predominado los empleos de baja calidad. Vemos que el empleo creció de manera muy limitada, en torno al 1% anual. En el sector manufacturero incluso se produjo una caída del 8% en niveles de empleo, y el 50% del crecimiento se produjo en el sector de comercio minorista.

Sabemos que los salarios de los sectores claves como manufactura, construcción o comercio están por debajo de la media salarial del país, tal como observamos en el gráfico 61. Adicionalmente, en el gráfico 62 vemos el alto grado de informalidad que todavía presenta el empleo en El Salvador:

Gráfico 60. Crecimiento del PIB en El Salvador 1990-2008



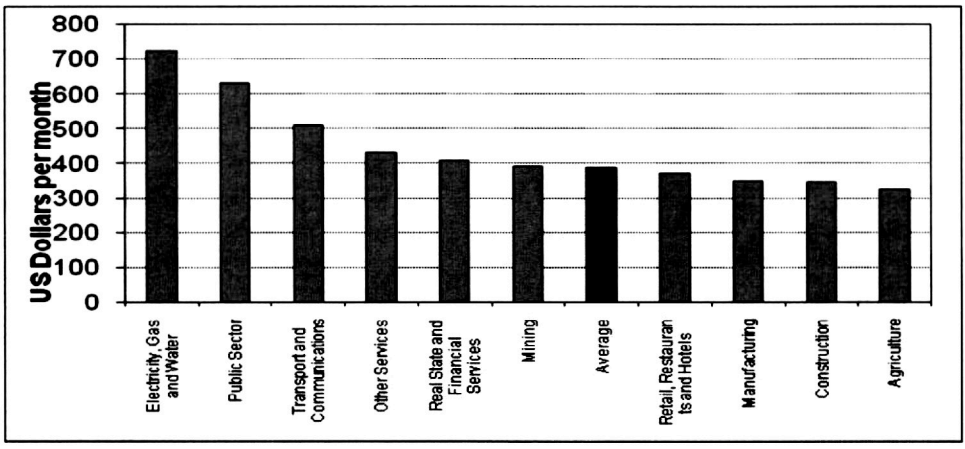
Fuente: Banco Mundial (2010).

Hoy, de cada cinco salvadoreños, solo uno está empleado en el sector formal. La participación del sector público es, adicionalmente, muy significativa dentro de este empleo formal.

Desde la perspectiva del capital humano, hay que reconocer algunos avances recientes muy significativos. Por ejemplo, El Salvador ha experimentado un proceso de catch-up respecto de Costa Rica: el diferencial de años de escolaridad ha quedado reducido a menos de un año para la población mayor de 25 años. Como muestra el gráfico 63, actualmente estaría en torno a 7.25 años para la fuerza laboral de El Salvador, frente a 8.5 para Costa Rica. Se trata de una disminución de la brecha muy significativa respecto de lo que habíamos visto hace quince años, cuando había más de tres años de diferencia. No obstante, este proceso ha sucedido de una manera desigual, siendo relevante el avance, y muy significativo, en la educación básica.

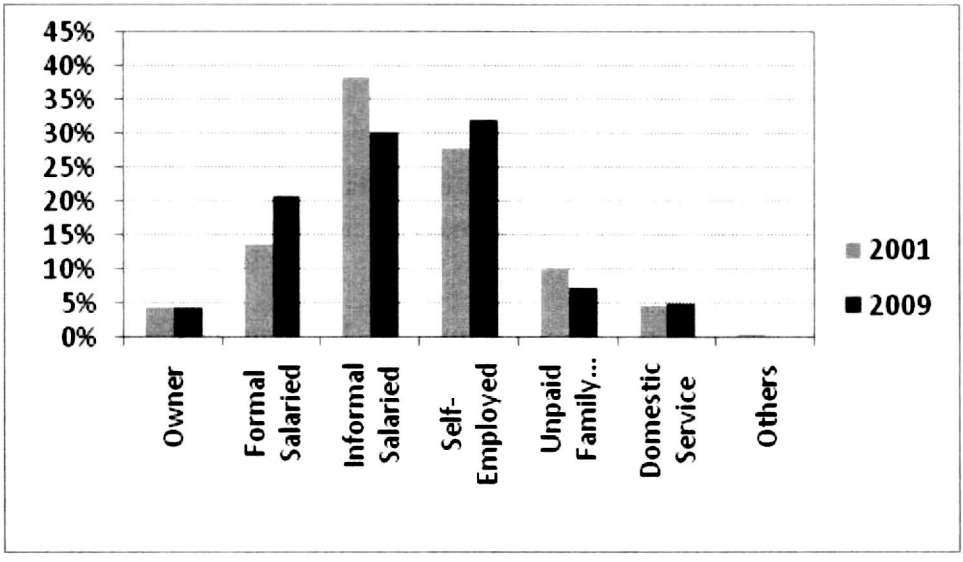
Así mismo, el gráfico 64 muestra el nivel educativo completado, por cohorte. La proporción de profesionales de alta cualificación, que sería la gente

Gráfico 61. Promedio de salarios en El Salvador 2009



Fuente: Banco Mundial (2010).

Gráfico 62. Promedio de salarios (2001-2009)



Fuente: Banco Mundial (2010).

que completa o que está ingresando a la educación terciaria, se ha mantenido relativamente estable. Mientras en años de escolaridad se ha producido un proceso de equiparación con países desarrollados, siguen existiendo desequilibrios en la composición efectiva de ese capital humano.

Uno de los principales problemas es la deserción escolar. En el gráfico 65, tenemos, de nuevo, una comparación ilustrativa entre El Salvador y Costa Rica. La deserción escolar sucede a una edad más temprana en El Salvador que en Costa Rica. Por ejemplo, los niños empiezan a abandonar la escuela en términos generales a los doce años.

Gráfico 63. Evolución de años de escolaridad

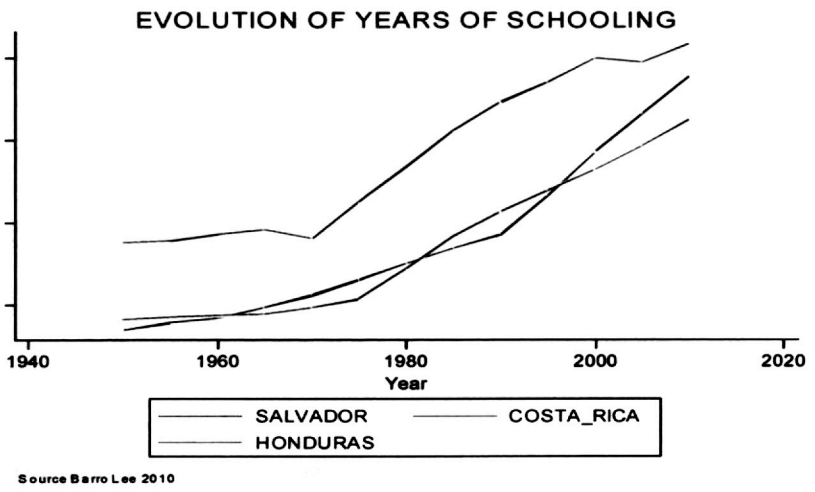


Gráfico 64. Nivel educativo completado por cohortes, 2009

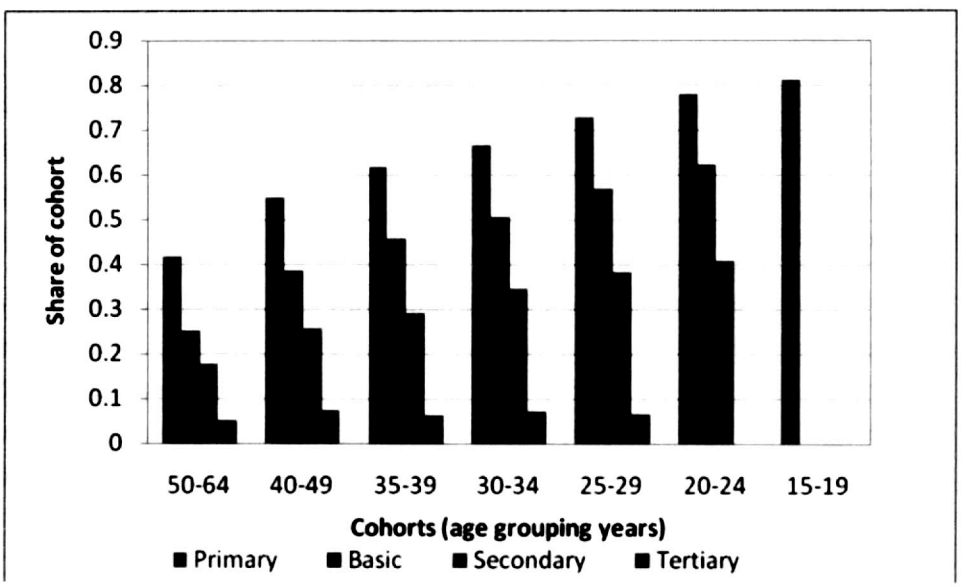
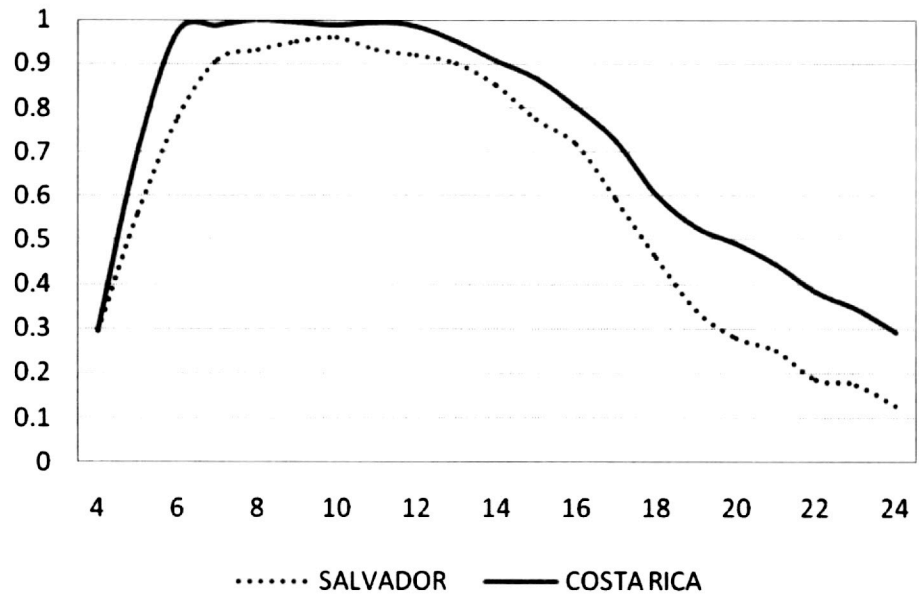


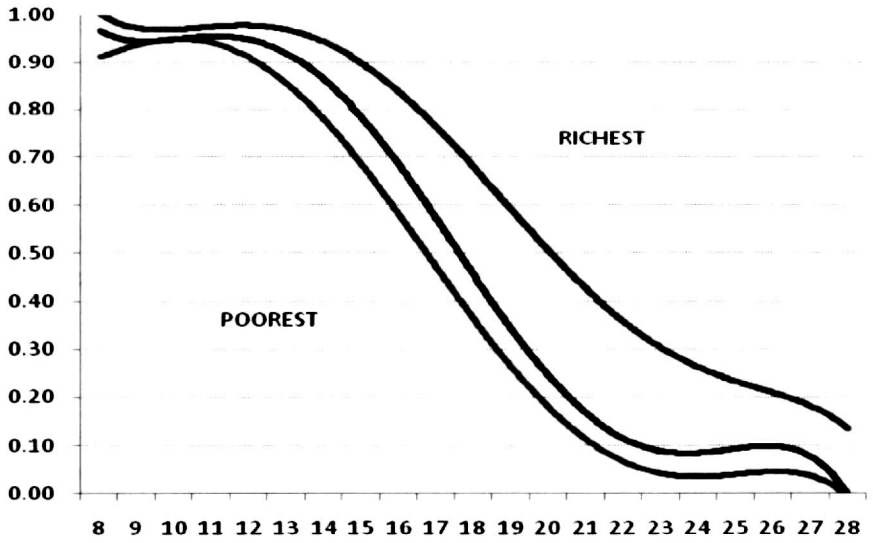
Gráfico 65. Asistencia escolar por edad



De igual forma, hay una tasa muy elevada de asistencia escolar en los primeros años de la educación básica; pero el fenómeno de la deserción empieza antes en El Salvador que en Costa Rica, hacia los 10 años de edad. A los 15 años, ya existe una diferencia de casi 20 puntos porcentuales entre la participación escolar del quintil más rico de la población y del quintil más pobre. Este es un fenómeno que afecta a la capacidad del país para generar cohortes más numerosas de ingresantes al sistema de educación superior. Puede suponer, a medio y largo plazo, una merma para la competitividad del país y de la capacidad de avanzar hacia empleos de más calidad, que se basen en la adopción y en la adaptación de conocimiento, y no únicamente en la competencia basada en el bajo costo de la mano de obra.

Incluso en los avances producidos en el número de años de escolaridad, hay diferencias por quintil de ingresos. El avance ha sido mucho más limitado en el quintil de más bajos ingresos. Esta no es una característica diferencial de El Salvador: observamos que este patrón, en cuanto a años de escolaridad, también se da en otros países de la región incluyendo Panamá, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras; pero de alguna manera esto es una realidad también acá en El Salvador.

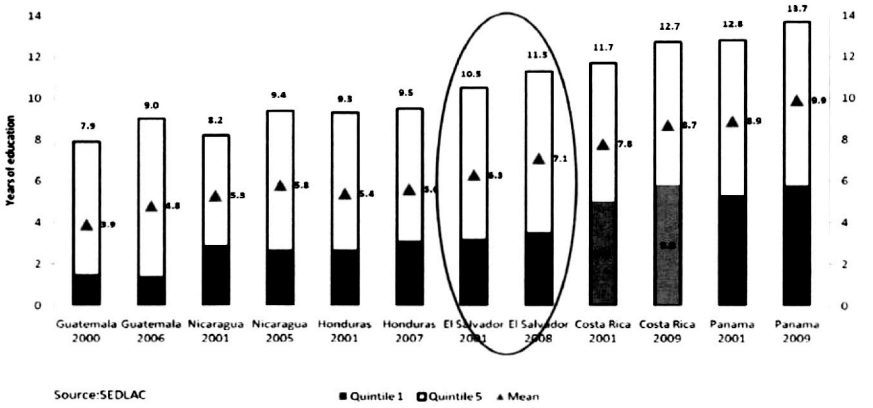
Gráfico 66. Asistencia por edad-quintiles seleccionados en El Salvador



Habría entonces que establecer unas hipótesis de por qué el crecimiento en secundaria o terciaria no ha sido tan significativo como el incremento de cobertura en educación básica.

Para ello, realizamos un análisis de los datos de la Encuesta de hogares (gráfico 67). En primer lugar, observamos que los beneficios que consiguen los individuos en los diferentes niveles educativos vienen influidos por las

Gráfico 67. Número de años de escolaridad en Centroamérica

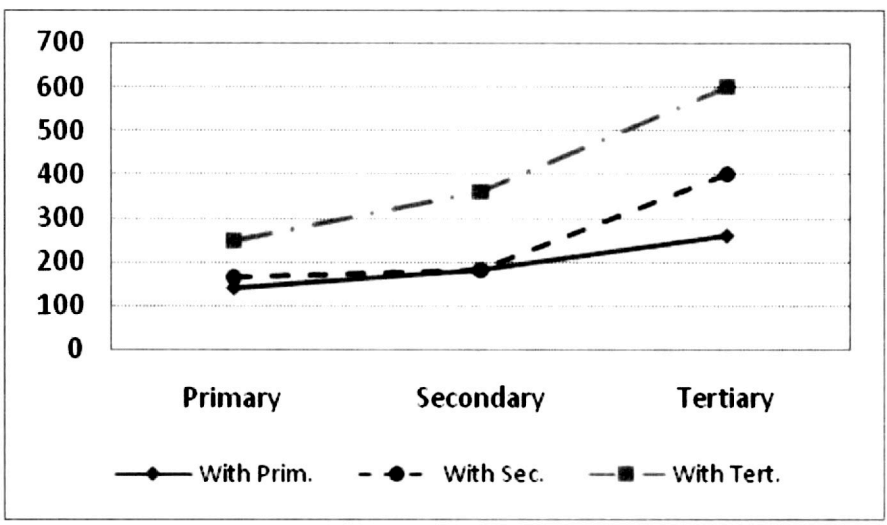


Fuente: Sedlac.

condiciones socioeconómicas del hogar. La gráfica 4.9 es muy relevante al respecto: un graduado, o un estudiante, de educación terciaria que proviene de un hogar donde el padre o la madre tuvieron una educación terciaria tiene un nivel de ingresos mucho más elevado que el de aquel estudiante que completa la educación terciaria con un padre o madre que tienen únicamente completada la educación básica o secundaria. Hay un dato que es incluso más significativo: el estudiante que completa únicamente secundaria, si proviene de un hogar con un jefe de hogar que ha concluido educación terciaria, es posible que tenga un nivel de ingresos más elevado que aquel estudiante que completó educación terciaria, pero que proviene de un hogar de menores recursos.

Se pueden establecer varias hipótesis sobre cuál es la capacidad para desarrollar habilidades de tipo no cognitivo, que pueden verse afectadas por el nivel educativo familiar. También pueden ser importantes las redes sociales a la hora de encontrar un empleo con mayores niveles de remuneración; pero, en cierta medida, esto podría sugerir que los retornos a la educación superior no son tan elevados, en especial desde el momento que existen otros factores que influyen de manera significativa en la posibilidad de acceder a mejores salarios, que no tienen exclusivamente que ver con haber alcanzado el mayor grado posible dentro del sistema educativo.

Gráfico 68. Beneficios de los niveles educativos según condiciones socioeconómicas del hogar



Fuente: EHPM (2008).

Tabla 12. Salarios por nivel educativo del cabeza de familia (20-30 años)

US$	Residents in El Salvador			Recent immigrants in the US			Immigrants in the US		
	Men	Women	All	Men	Women	All	Men	Women	All
Education level									
None	67.5	46.3	60.3	416.9	326.2	381.1	502.4	377.0	447.8
1 to 4 years	82.4	58.2	74.7	488.1	329.2	433.0	513.3	345.8	442.8
5 to 8 years	94.9	67.7	85.4	496.3	369.0	446.0	548.9	361.7	469.9
9 years	108.7	75.7	99.1	541.2	332.0	468.0	590.5	364.1	502.4
10 to 11 years	108.2	79.4	97.1	506.8	363.2	454.5	557.0	455.7	512.9
12 years	135.2	115.8	127.0	539.4	404.3	490.4	654.5	467.6	576.9
13 to 15 years	205.4	201.0	203.0	576.6	475.3	529.9	751.1	542.8	655.7
16 years and more	372.5	292.1	331.7	735.9	496.9	628.6	871.8	609.7	751.7
Work experience									
0 to 5 years	155.1	137.5	146.9	375.9	343.7	361.9	375.9	343.7	361.9
6 to 10 years	126.7	126.6	126.6	552.7	374.2	478.5	552.7	375.1	478.4
11 to 20 years	120.0	118.8	119.5	540.4	422.5	496.4	571.0	428.7	516.3
21 to 30 years	131.1	121.0	127.3	543.5	388.6	484.9	650.5	459.4	569.7
31 to 40 years	120.6	92.4	110.8	511.8	359.2	447.1	662.7	453.9	569.2
41 years and more	87.0	54.6	77.6	458.7	317.3	403.7	570.8	379.4	486.5
All	121.5	112.8	118.2	533.6	393.5	479.5	618.1	434.2	540.0

Notes: 1. The American Community Survey (ACS) was conducted between 2006 and 2008 on a census sample of immigrant workers in the US. We focus on those born in El Salvador, composed of workers aged between 21 and 65, who are not self -employed and left their home country when they were older than 20.
2. Recent immigrants are those who left the country ten years ago or less.
3. The EHPM 2008 was conducted between January and December 2008. The sample used here consists of resident workers aged 21 t o 65 and who are not self -employed.
Source: Authors' calculations using EHPM 2008 and ACS 2006 -2008.

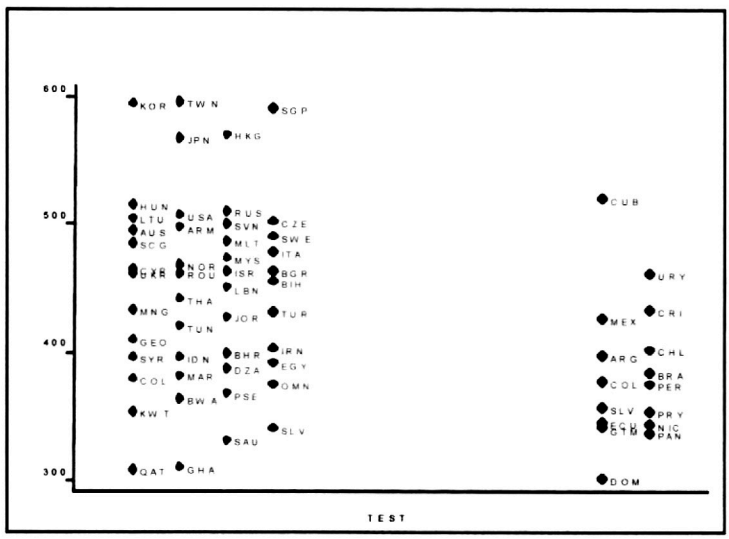
Fuente: EHPM (2008).

Dado que uno de cada cuatro o cinco jóvenes salvadoreños está emigrando a países como Estados Unidos, si hacemos un análisis de los salarios de los emigrantes salvadoreños, vemos que los incentivos para emigrar son muy elevados. Aproximadamente, el salario para una persona que ha completado los nueve años de educación básica o los ocho años de educación básica es cinco veces mayor en Estados Unidos que en El Salvador. Sin embargo, el reconocimiento que el nivel educativo alcanzado en El Salvador por esta población emigrante es bajo en Estados Unidos. Por ejemplo, el efecto de haber completado educación básica versus haber completado la educación secundaria es muy pequeño en términos salariales; prácticamente los sueldos son similares para aquel emigrante que completó educación básica y para aquel emigrante que completó educación secundaria. En otras palabras, los incentivos para culminar niveles superiores de educación en El Salvador no son tan elevados, sobre todo si uno tiene en mente que en un momento dado un joven puede emigrar buscando otras oportunidades profesionales en otras geografías. Este ejemplo nos lleva, lógicamente, a un

debate en torno a los bajos niveles de calidad de la educación en el país. Esto no es únicamente un problema de El Salvador, sino que sucede en la mayoría de los países de la región.

El Salvador ha participado en TIMSS, que es la prueba estandarizada de matemáticas y ciencias, con un patrocinio fuerte del Gobierno americano. La conclusión del gráfico 69 es que, aproximadamente, el 90% de los estudiantes salvadoreños tienen un desempeño por debajo de la media internacional. Aproximadamente, el 5% de los estudiantes salvadoreños se encuentran dentro del percentil 60. Únicamente unos pocos estudiantes salvadoreños tienen un desempeño parecido al que tienen estudiantes con desempeño medio en Estados Unidos.

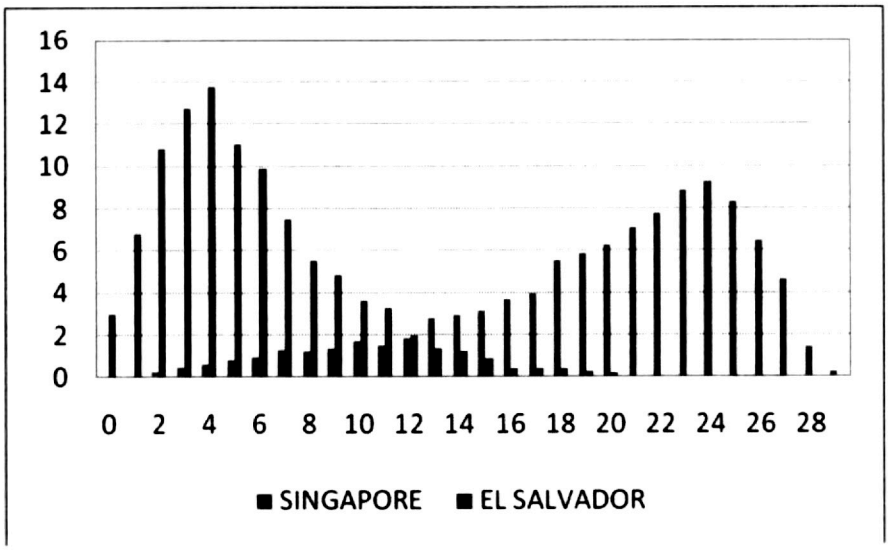
Gráfico 69. Medida de calidad de educación prueba TIMSS



El gráfico 70 presenta el caso específico de la prueba de matemáticas. Una comparativa con El Salvador sugiere que aproximadamente el estudiante con desempeño medio en Singapur responde 24 preguntas en la prueba de matemáticas de octavo grado de manera correcta. En contraste, la moda para el estudiante salvadoreño es de únicamente 4. Como sabemos, el desempeño en estas pruebas está muy altamente correlacionado con el nivel de ingreso de un país; pero incluso ajustando por nivel de ingreso vemos que

El Salvador se encuentra probablemente por debajo de la línea que debería corresponder para su nivel de ingresos.

Gráfico 70. Comparativo de resultado prueba TIMSS de matemáticas

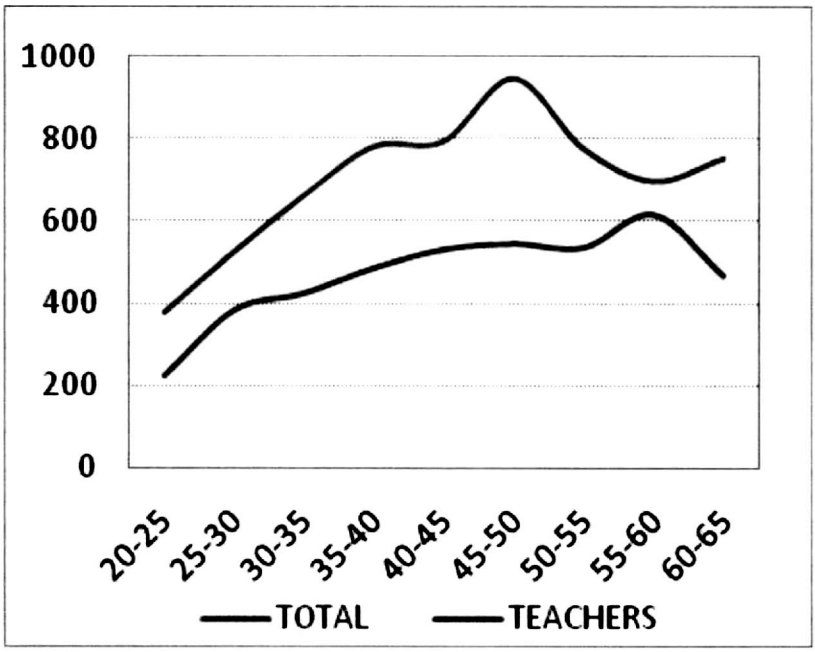


Una de las áreas donde el Banco Mundial está trabajando en varios países de la región es el tema de las políticas para maestros. Estas políticas tienen que ver no únicamente con la contratación de maestros, es decir, atraer hacia la profesión de maestros a los mejores graduados de la educación superior (políticas que países como Singapur, Corea o Finlandia, entre otros, han estado promoviendo), sino también una carrera docente y salarios que correspondan a una tarea tan fundamental en una sociedad, como de formar el capital humano del que depende el futuro desarrollo del país. Si bien en El Salvador hoy el 90% de los maestros tienen títulos universitarios, algunos análisis realizados por el Banco Mundial sugieren que solo 1 de cada 10 tiene un mínimo dominio de los contenidos que son evaluados en pruebas internacionales, como lo es la prueba Timss.

El análisis de salarios, según el gráfico 71, sugiere que los sueldos de los docentes en El Salvador todavía están muy por debajo de los de otros profesionales con grados de formación equiparable. Existen esfuerzos muy significativos por parte del Ministerio de Educación para aprobar una reforma de ley que incremente y mejore las condiciones salariales de los profesores. Si

bien esto es un esfuerzo en la dirección adecuada, todavía los diferenciales salariales son grandes. Además, hay otro tipo de incentivos que se pueden promover, como las actividades de capacitación, en los que el Ministerio también está trabajando.

Gráfico 71. Salarios de maestros vs. profesionales

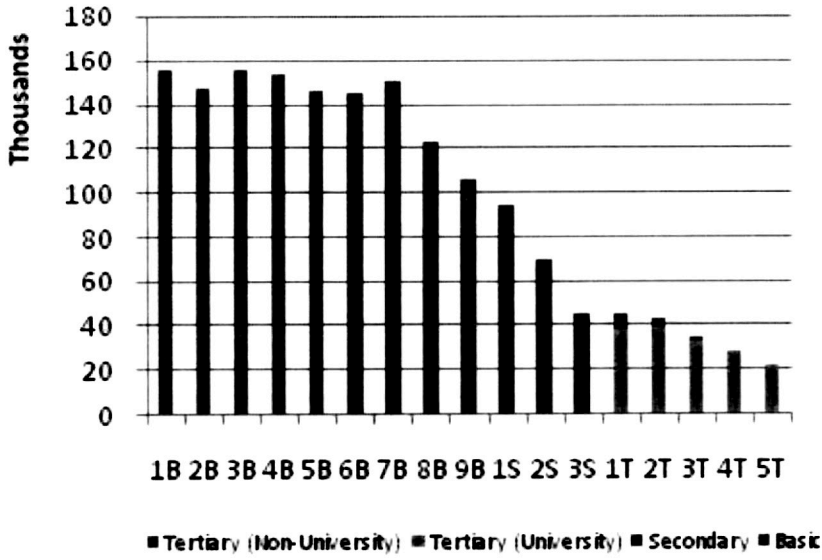


Fuente: EHPM 2008.

En lo que a la educación superior se refiere, en toda la región latinoamericana la proporción de los estudiantes más pobres en la matrícula es muy baja. En El Salvador, únicamente el 5% (1 de 20 estudiantes) de los estudiantes de los estratos más bajos accede a la educación superior, lo cual es un problema que vemos también en otros países de la región.

Además de poco equitativo, la educación superior salvadoreña podría presentar también problemas de ineficiencia, al igual que en los países de la región. Las tasas de deserción son relativamente altas y solo la mitad de los que comienzan educación terciaria terminan graduándose, normalmente con edades promedios de terminación elevadas. En el caso de El Salvador, la edad promedia de terminación es de 28 años, muy elevada en comparación con lo que sucede en los países anglosajones, donde la estructuración de los

Gráfico 72. Inscripción por nivel de educación y año

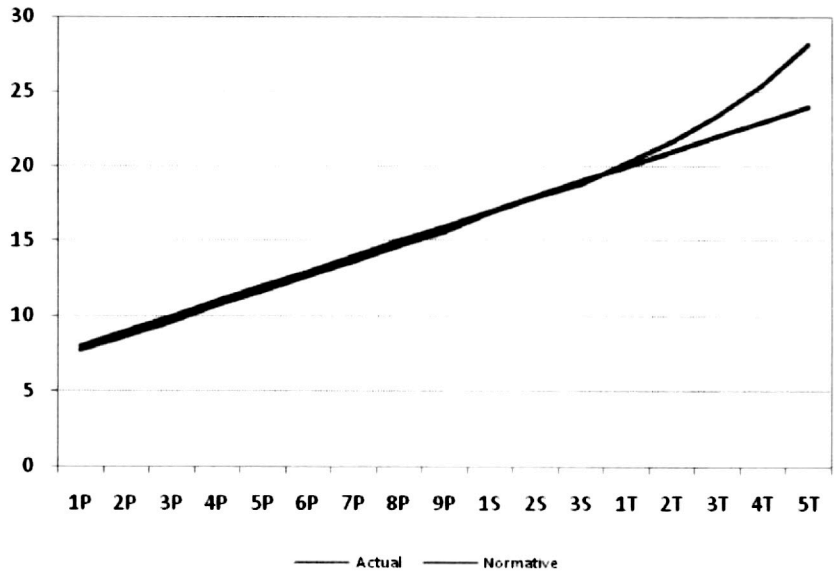


Fuente: Encuesta de Vida, 2009.

programas de educación terciaria en tres ciclos (bachiller, maestro y doctor) se basaba en primeros ciclos relativamente cortos de tres o, a lo sumo, cuatro años.

En esta área, el Banco Mundial recomienda enfocarse en dos grandes objetivos. Por un lado, adoptar un conjunto de políticas para facilitar la culminación de doce años de educación. Aquí los avances han sido significativos, pero hay posibles reformas curriculares en secundaria, y en particular en el ciclo superior de secundaria, que podrían ser necesarias. Muchos países de renta media de la región están apostando de manera decidida por la primera infancia. En la etapa de 0-3 años el foco es promover políticas activas e integrales de salud, protección social y educación, a una edad mucho más temprana; y esto, lógicamente, tiene que ver con los altos retornos a la inversión que tienen las intervenciones a estas edades. La otra gran prioridad identificada es la prevención de la deserción en secundaria. En este ámbito, se pueden crear, por ejemplo, programas de transferencias monetarias condicionadas, que ya funcionan en muchos países de la región como México y Colombia, realizando una transferencia monetaria a las familias a cambio de que el estudiante permanezca en la escuela y culmine un determinado nivel formativo.

Gráfico 73. Edad actual y normativa por nivel educativo

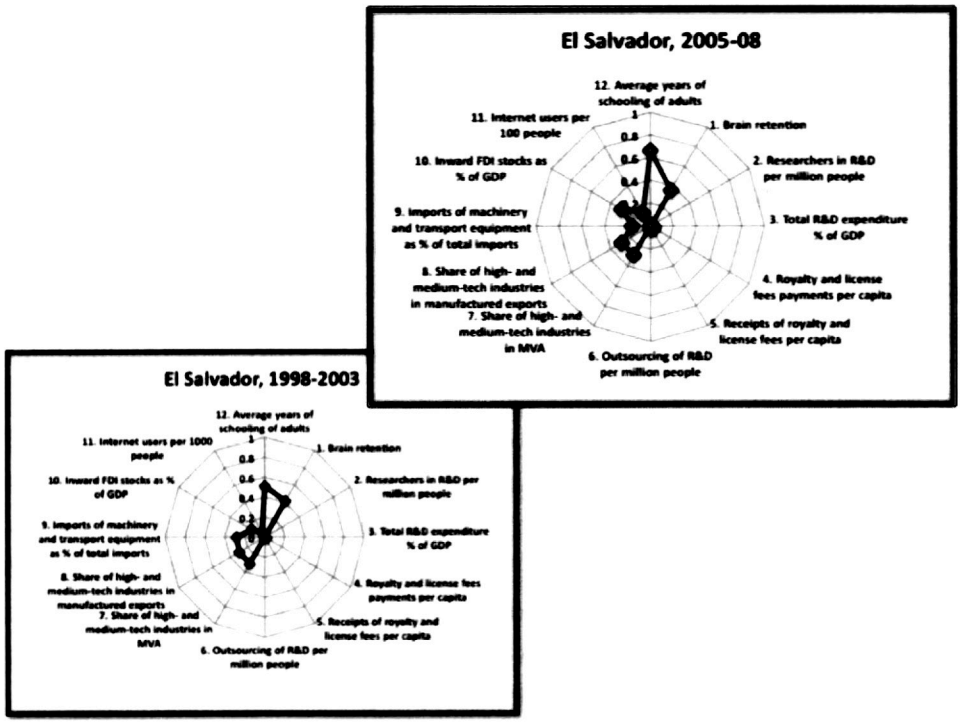


Fuente: Encuesta de Vida, 2009.

Pasamos ahora a la segunda parte de la presentación, que tiene que ver con el aprendizaje tecnológico. Para crear empleo de calidad es importante que la fuerza laboral incremente su capacidad de aprendizaje tecnológico, no solo adoptando, sino, también, adaptando e incluso generando un nuevo conocimiento, que puede ser "nuevo para el mundo", en algunos casos, y en la mayoría de los casos será "nuevo para las firmas". En una sociedad cada vez más globalizada se tiende a utilizar conocimiento que se genera en otros lugares y aplicarlo al contexto local. En unos pocos casos, se podría generar nuevo conocimiento para el mundo, aquel que genera innovación de tipo radical; pero en el contexto salvadoreño es previsible que esto tenga una importancia menor frente a la adopción y adaptación, al menos en el corto plazo.

El Banco Mundial ha llevado a cabo un análisis basado en la metodología de los cristales de aprendizaje tecnológico, donde se evalúan las diferentes dimensiones del aprendizaje tecnológico de un país. Inicialmente, llevamos a cabo este análisis en El Salvador en dos momentos diferentes: el período que va entre los años 1998 y 2003, y el período que va entre los años 2005 y 2008. Se constató que la forma de la malla era muy similar en

Gráfico 74. Aprendizaje tecnológico nacional de El Salvador 1998-2008



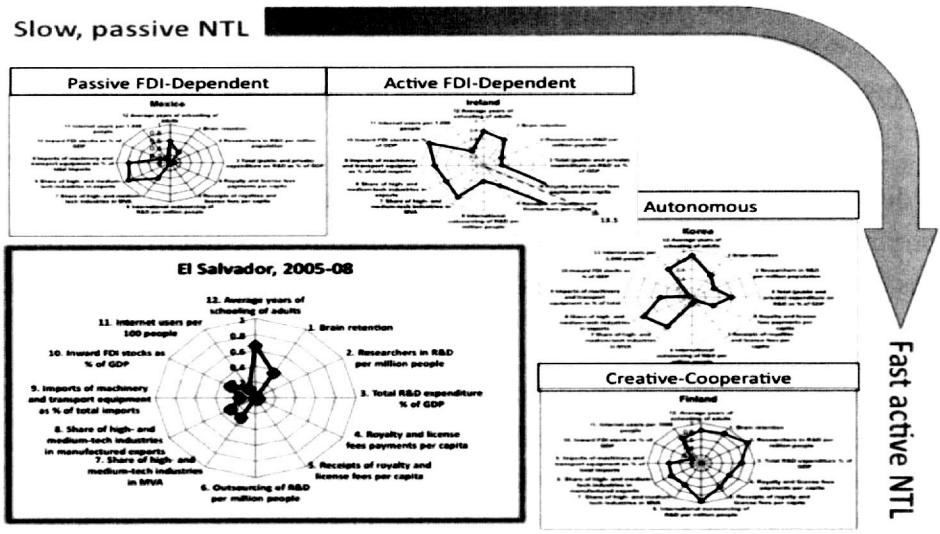
ambos períodos, indicando un avance limitado. En general, El Salvador se encontraba todavía lejos de la frontera tecnológica (que estaría representada por las partes más exteriores de esta malla). En cuanto al grado de desarrollo de la malla, el lado izquierdo, que tiene que ver con los canales más accesibles de aprendizaje tecnológico, estaría más desarrollado. Estos canales de aprendizaje tecnológico incluyen la importación de maquinaria extranjera, que fue un modelo que algunos países asiáticos, como Corea, siguieron para posteriormente atraer inversión extranjera directa al país. Lógicamente, existen mecanismos más avanzados de aprendizaje tecnológico, que tienen que ver con la generación de nuevo conocimiento en las universidades y en los centros de investigación, idealmente en colaboración con las empresas, o con la utilización efectiva de derechos de propiedad intelectual: mediante la generación de patentes y el pago o la percepción de regalías, según el caso. Incluso en los canales más accesibles de aprendizaje tecnológico, como la importación de maquinaria, presentan todavía un bajo nivel de desarrollo en El Salvador. Los avances experimentados entre los períodos 1998-2003 y

2005-2008 no han sido tan significativos, por lo que calificaríamos el modelo de aprendizaje tecnológico de El Salvador como un modelo de aprendizaje lento y dependiente de la inversión extranjera directa. Esta dependencia tiene el problema de que es una inversión extranjera directa de baja intensidad tecnológica, lo que hace difícil la generación de ese empleo de calidad que implique avanzar hacia nuevos escalones en el aprendizaje tecnológico. Además, uno de los problemas de este tipo de inversión extranjera es que es volátil al depender de la capacidad de atraer recursos, con base en criterios de costo.

Podemos poner el ejemplo de Malasia, que ha visto reducida en un tercio su capacidad de atraer inversión extranjera directa, por la canalización de una parte muy significativa de esa inversión hacia China en los últimos años. Este es un riesgo para cualquier país que se apoye en la inversión extranjera directa como mecanismo para escalar tecnológicamente. Por eso es necesario anticiparse a posibles cambios exógenos en la estructura de la inversión extranjera directa atraída hacia un país, y escalar hacia nuevos modelos de aprendizaje tecnológico de una manera diversificada, incluyendo instrumentos desde el lado de la oferta.

El modelo de El Salvador no es tan diferente de otros modelos en la región. Incluso en países Ocde, como México, todavía podrían presentar rasgos de aprendizaje lento dependiente de la inversión extranjera directa, si bien están migrando hacia otros modelos. Países como Irlanda, cuyo modelo hoy es cuestionado desde algunos sectores por la situación de sus finanzas públicas, hay claros elementos de éxito desde el punto de vista del aprendizaje tecnológico. En particular, la capacidad de Irlanda de haber atraído inversión extranjera directa hacia sectores de alta intensidad tecnológica, como puede ser la producción de *software*. Eso es una realidad, un legado para el país para el futuro, pese a los problemas actuales. Asimismo, ejemplos como el de Corea, un país que supo evolucionar hacia modelos mucho más autónomos de aprendizaje tecnológico, son muy relevantes. La evolución de Corea se puede ver por la expansión experimentada por la malla, que crece de una manera equilibrada en las diferentes dimensiones, poniendo de manifiesto el cambio hacia modelos de aprendizajes más activos. El objetivo final sería llegar a un modelo creativo, cooperativo, como es el caso de Finlandia.

Gráfico 75. Comparación del aprendizaje tecnológico nacional



Lógicamente, la evolución hacia nuevos modelos de aprendizaje tecnológico es un proceso largo. En el caso de El Salvador, debería haber una apuesta específica desde el lado de la oferta, con políticas públicas que intenten incrementar la capacidad de generar un *stock* de capital humano capaz de adoptar, absorber y generar conocimiento. El Banco Mundial sugiere trabajar simultáneamente en tres disciplinas: ciencias aplicadas, ingeniería y tecnología. El objetivo sería múltiple, intentando incrementar el número de maestros y doctores en el país (el segmento de conocimiento más conceptual e intuitivo). Esto es necesario porque los niveles de formación de postgrado en él son muy bajos, para lo que debería aspirar un país de renta media que quiere transformar su modelo productivo. Estamos hablando de en torno a 57-58 personas matriculadas en el año 2008. Otra dimensión igualmente importante son las profesiones vocacionales tecnológicas, que incluyen el nivel de secundaria avanzada y la formación profesional terciaria no universitaria.

El país ha hecho esfuerzos significativos para incrementar la matrícula entre los años 2000 y 2008; pero es necesario alcanzar niveles de matrícula de más del 30%. Para llegar ahí, es clave desarrollar también el nivel de pregrado universitario, y principalmente las ocupaciones profesionales y las ingenierías, que se extienden hacia ámbitos cada vez más diversificados. Junto

con las ingenierías tradicionales (civil, mecánica, eléctrica y electrónica), hay que desarrollar nuevas subdisciplinas especializadas, para que las nuevas cohortes de ingenieros puedan apoyar el desarrollo del sector servicios e incluyendo sectores claves como logística, transporte, etc.

Un aprendizaje activo implica que los países van pasando por etapas en el desarrollo de las habilidades que son demandadas por el mercado laboral. En un modelo pasivo, por ejemplo, se necesitan primordialmente habilidades de operación y mantenimiento para utilizar tecnologías adquiridas del exterior.

En segundo lugar, en modelos de aprendizaje más avanzados, se empieza a necesitar habilidades gerenciales, por ejemplo, para evaluar la adquisición de nuevas tecnologías. El objetivo ya no es simplemente la utilización de tecnologías que llegan al país de la mano típicamente de inversores extranjeros, sino una actitud mucho más activa de selección de las tecnologías más adecuadas.

En tercer lugar, en modelos con elementos activos, empiezan a ser necesarias habilidades de diseño, ingeniería y habilidades para adaptación e integración de tecnologías, así como para el desarrollo incipiente de alguna tecnología local. Finalmente, un cuarto nivel requiere habilidades para generar nuevo conocimiento al interior del país, conocimiento que puede ser en ocasiones nuevo para el mundo. Este es un proceso que no se produce de manera unidireccional, sino que va teniendo diferentes estadios hasta conseguir pasar de la adopción de tecnología hacia la creación de tecnología.

Desde el punto de vista de la política pública, existen varias acciones que pueden contribuir a fomentar las ingenierías, las ciencias aplicadas y la tecnología. Por ejemplo, mejorar el desempeño en educación secundaria; matemáticas y ciencias es un tema clave que puede llegar a tener un carácter transversal a otras políticas.

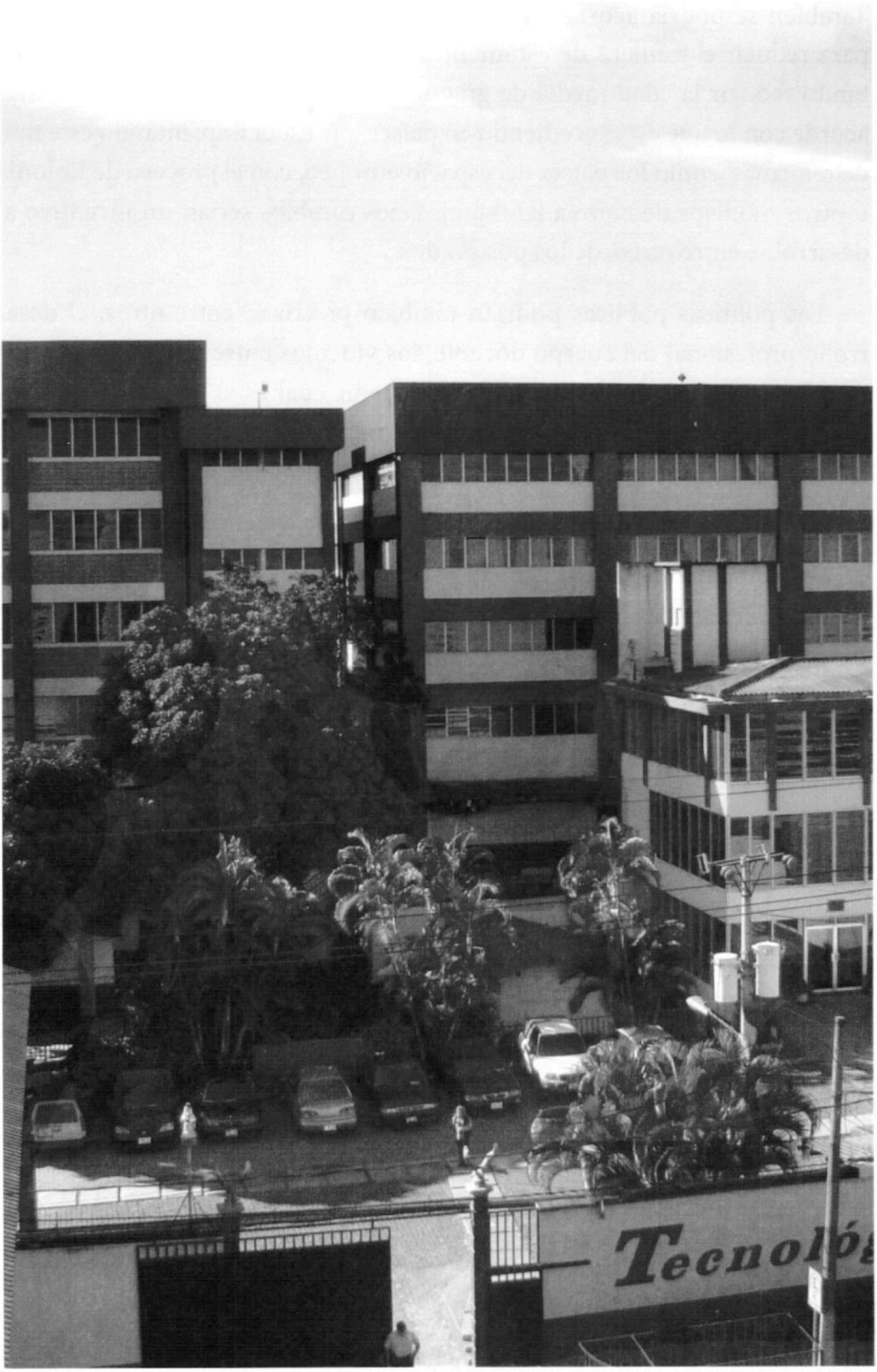
En segundo lugar, una posibilidad es empezar a identificar modelos alternativos que reduzcan la duración de los estudios de pregrado y los vinculen a las necesidades del sector laboral. A estos efectos, las políticas pueden apoyar el desarrollo curricular en colaboración con el sector productivo.

También se podría acortar la duración teórica y efectiva del primer ciclo, para reducir el número de estudiantes que se gradúen con 28 años, intentando reducir la edad media de graduación a 23 o 24 años. Esto sería más acorde con lo que está sucediendo en países que están implantando este tipo de reformas, como los países del espacio europeo, con el proceso de Bolonia u otros modelos de corte anglosajón. Estos cambios serían un incentivo al desarrollo, entre otros, de los postgrados.

Las políticas públicas podrían también priorizar, entre otros, el desarrollo profesional del cuerpo docente, los vínculos entre instituciones educativas y empleadores, la capacidad de medir cuál es el desempeño de los graduados en ciencias aplicadas, en ingeniería y tecnología en el mercado laboral (quizás mediante la creación de algún observatorio laboral que permita un monitoreo periódico regular).

Adicionalmente, una prioridad para el país es el desarrollo de la investigación aplicada. La ciencia no debe ser una disciplina reservada a los maestros o doctores, sino que debe incentivarse desde los grados más bajos del sistema educativo, incluyendo la educación básica. En particular, en el pregrado universitario deben fortalecerse las actividades que tienen que ver con la indagación.

Finalmente, en el ámbito universitario, El Salvador ha experimentado algunos avances en los procesos de aseguramiento de la calidad y acreditación a escala del país. No obstante, es crítico reforzar esta área, si El Salvador quiere avanzar hacia nuevos modelos en el espacio universitario, con mayor calidad. Solo así se conseguirá ofrecer a los estudiantes posibilidades profesionales y títulos que tengan valor en el mercado laboral y que les ayuden a desarrollar sus objetivos personales y profesionales de la manera más plena.


Tecnológ



Desafíos educativos para el desarrollo

Una visión particular del
Ing. Rafael Castellanos
Análista, miembro fundador de Fusades

Lo primero que hay que preguntarse —esto es algo en que he venido insistiendo en los diez o quince años en mis escritos en el periódico— es qué tipo de educación queremos. Siempre he dicho que necesitamos crearnos una educación de primer mundo. Una educación de primer mundo porque no debemos de aspirar a nada menos que eso, a ser ciudadanos de primer mundo, que no lo somos, que dista mucho, que es un proceso; pero que si lo adoptamos como un logro propio, como un objetivo común, con seguridad podemos lograrlo. ¿Cuándo? Eso es un proceso largo, tenemos la capacidad, pues yo creo que sí. Cuántos países pequeños conocemos que eran más o menos igual de pobres que nosotros, más o menos de ineducados que nosotros; pero que se comprometieron como sociedad a lograr una educación de primer mundo, y en 20 o en 25 años lo consiguieron; y no solo consiguieron una educación de primer mundo, sino que consiguieron pasar del mundo subdesarrollado al mundo desarrollado, lograron convertir esa afirmación también en mejorías económicas, pasaron de tener PIB per cápita de 4.5 mil dólares al año a PIB per cápita de 25 a 30 mil dólares al año;

y estamos hablando de los casos conocidos: el tigre celta Irlanda, Singapur, Finlandia. El mundo está lleno de ejemplos, lo cual quiere decir que sí se puede.

Irlanda llama la atención por una cosa, era muy parecida a nosotros, era bastante pobre, no tenía recursos, los irlandeses eran bastante borrachos, exportaban mano de obra muy frecuentemente, dependiendo de las hambrunas, a Estados Unidos y a Inglaterra por años. Se comprometieron en una reforma educativa profunda durante 20 o 25 años, y sucedieron muchas cosas también. Pero en los 90 Irlanda era un modelo, y al principio de este siglo era el país que exportaba más software a toda Europa, 91% del software fabricado. Ahora ha sufrido unos descalabros económicos; pero —como dijo el representante del Banco Mundial— es un país admirable.

¿Por qué una educación de primer mundo? Bueno, porque si uno le tira a las estrellas y se equivoca con posibilidades de llegar a la luna o un poco más allá; pero si simplemente seguimos con el mito de "queremos mejorar un poco", ¿Queremos tener una mejor educación? Sí, queremos. Y voy a hacer un parangón, pues si estamos hablando de algo que todos hablan hoy en día, de fútbol, si estamos hablando de ganarle a Honduras, si estamos hablando de jugar con Costa Rica, yo creo que seguimos mal. Hay que aspirar a ganarle a Brasil, hay que aspirar a ganarle a Italia, hay que aspirar a ganarle a España. Todo eso es un proceso. ¿Podemos? ¡Claro! Tenemos los mismos dos brazos, las mismas dos piernas; por ejemplo, los futbolístas españoles no son gigantones, son chiquititos igual que nosotros, y son campeones mundiales. ¿Podemos hacer eso en educación? Por supuesto que podemos, siempre que queramos, siempre que nos unamos; si queremos competir en el mundo tenemos que prepararnos. Esa es más o menos la situación ahora.

Imaginemos a un luchador de sumo de 400 libras de peso dispuesto a embestir con toda su fuerza, con todo su entrenamiento. Y por allí aparece un niño chiquitito, que se asimila mucho a lo que es un salvadoreño en sus capacidades de enfrentar la fuerza laboral mundial. ¿Para qué queremos educar a nuestros muchachos? Para que se inserten en el mercado mundial en una forma competitiva, tanto fuera del país como aquí, como a las industrias. ¿Por qué no vienen muchas inversiones extranjeras? Además de mu-

chos otros problemas que tenemos, ¿porque no tenemos una fuerza laboral amplia y muy capacitada? Si queremos competir en el mundo, si queremos que nuestros muchachos, nuestros futuros ciudadanos, compitan en el mundo, hay que darle la vuelta a la ecuación. Tenemos que estar no del lado del niño pequeño, sino del lado del japonés luchador de sumo. Eso de una educación de primer mundo puede ser algo que se defina de diferentes formas.

Escogí una anécdota particular para compartirla con ustedes. ¿Qué son los parámetros mínimos? Es hablar inglés desde primaria, para que lo puedan hablar como lengua materna. El presidente de Paraguay, no hace mucho, dijo: "Yo quiero que todos los paraguayos hablen inglés porque los chinos negocian en inglés, y hacia ese mercado le queremos pegar". En realidad el inglés es el idioma con el que se comercia, es el idioma con el que generalmente se expresa uno en las tecnologías de información; es el idioma con el que se hacen negocios. Las TIC como un idioma primario, en el mundo actual y en el futuro cada vez es más imposible concebir que haya muchachos desarrollados, que haya estudiantes que puedan avanzar, si no son absolutamente fluidos en el uso del lenguaje de la computación, de la comunicación, de Internet, en el conocimiento, en la red; y eso quiere decir a todos, no solamente en San Salvador, ni en las capitales. Estamos hablando de que nuestro ideal sería que hubiera Internet de banda ancha gratis en todo el país.

¿Matemática avanzada? Por aquí se hablaba de que de 24 preguntas en matemática, los nuestros contestaban cuatro y los de Singapur 24, pues eso habla bastante. Necesitamos reforzarnos muchísimo en matemática, pues tienen varias cosas. Una es que enseñan a pensar. Poca gente visualiza la importancia de tener una buena preparación matemática para entender y para manejar bien las tecnologías de información. Muchas de las cosas con las que están relacionadas las tecnologías de información requieren una preparación matemática. Somos débiles ahí, muy débiles. Entiendo que se le está poniendo esfuerzo y énfasis, hay que ponerle muchísimo más; casi no hay énfasis suficiente en decir que las matemáticas hay que darles una importancia fundamental.

¿Énfasis en ciencias? igual. Muchos miden el desarrollo del progreso de un país por la cantidad de patentes que sus estudiantes o sus científicos pro-

ducen y registran. No doy números porque son muy bajos, casi no registramos patentes. Aparte de una turbococina que tiene como quince años de andar dando vueltas y no la llegamos a explotar plenamente, hay muy poco. Tenemos que enfatizar en ciencias. Es posible que sea muy difícil porque los laboratorios son caros; pero eso no quiere decir que no lo podamos hacer. Hay que hacerlo, de todas maneras. Que hay que buscar la forma, pero hay que hacerlo.

Aprender a leer pareciera que es una tarea fácil y que debiera ser la primera de la lista. Yo les digo, pues en efecto, no es tan fácil. El salvadoreño en general no aprende a leer, ni aprende a leer bien. Yo pregunto: ¿Cuántos de ustedes leen?, ¿cuántos de ustedes leen con frecuencia?, ¿cuántos de ustedes leen libros que no tengan que ver únicamente con lo que tienen que hacer, libros que los ilustren con el resto de las cosas? Pero además aprender a leer significa leer y entender lo que pasa, y aprender a pensar críticamente a partir de aprender a leer, pues se pueden dar gusto si quieren leyendo en Internet, pero difícilmente eso sustituye al papel; y es algo que yo creo que hay que rescatar. A pesar de los avances tecnológicos, hay que seguir leyendo papel. Entrevisto gente constantemente, como empresario que soy, y una de las primeras preguntas que hago es: —"¿Y, usted, lee?". — "Sí" — me dicen. —"¿Que ha leído últimamente?". —"Bueno, artículos relacionados con mi profesión". — "¿Lee los periódicos?". —"No mucho". —"¿Y por qué no los lee?". —"Porque no me queda tiempo". —"¿Y cómo se entera de las noticias?". —"Por lo que dicen". Estos son graduados universitarios, algunos con sus maestrías. El hábito de la lectura se adquiere desde muy temprano, y es de mayor importancia, es parte de eso y mucho más. ¿Cómo se logra mejor? Esa es una pregunta fundamental en este momento. Esto es una bandada de mariposas, es una bandada de mariposas que vuela y que nos deslumbra con cada aletazo; pero vuelan un poquito caprichosas, al azar, o hacer esfuerzos brillantes, vistosos pero sin un rumbo definido, las mariposas solo andan por ahí. O con una escuela de cualquiera de las aves migratorias ¿Qué hacen ellas? Tienen un rumbo definido, las lleva su instinto pero tienen un rumbo definido, no se pierden, van hacia el mismo lugar exactamente. Además, tienen otras cosas fundamentales, siempre hay un líder. Pero ¿qué van haciendo en el camino? Los líderes van cambiando, se cansa el líder, pasa atrás y otro agarra el liderazgo, y se van ayudando mutuamente, y todos van

en la misma dirección, no se pierden. Las mariposas vuelan bonito, estos también; pero estos no se pierden, llevan un rumbo. ¿Cómo será más fácil, entonces, lograr una educación de primer mundo? Es como un rumbo colectivo definido, sostenido en el tiempo en que los líderes cambian pero mantienen el rumbo.

La historia en El Salvador, desgraciadamente, ha sido muy "salvadoreña". Yo he conocido varios ministros de educación, más por estar cerca, por vocación. He estado cerca a través de Fusades, a través del Incae. He estado cerca de los cambios educativos cada vez que han venido las misiones del Banco Mundial. Terminamos el mismo grupo de diez ó quince personas interesadas en educación; y nos invitan a comer, platicamos del asunto y vemos que cada vez que hay cambio de ministro, hay cambios de programas.

En los cuatro gobiernos anteriores fue muy parecido; y nos íbamos a Harvard a hablar con "Reimers" y con otras gentes, y veíamos allá un seminario. Esta vez sí, ¿verdad? Pero no, el siguiente que llegaba, cambiaba. Muchas veces no cambian del todo, sino que solo le dan un nombre diferente a los programas y siguen haciendo lo mismo. Pero no hay —nunca ha habido— como el deseo de sobreponernos al enanismo histórico, decir: este es un programa de largo plazo; este es un programa de nación, esta es una política de estado que vamos a seguir de esta manera, y no me da pena que sea del anterior; va a servir y lo voy a mejorar. Especialmente si los programas de largo plazo se ponen de una manera que sea sobre líneas estratégicas, que sea fácil adaptarse en el camino, que no sean programas tan específicos que pierdan vigencia. Nos hace daño el entorno y nos hacemos daño mutuamente, o nosotros mismos nos autoinfligimos castigos.

Esto me recuerda una historia. Un capitán, un pirata joven, está admirando al pirata viejo, que es el político, que ya tiene mucho tiempo de estar allí; y lo ve con pata de palo, con un garfio en la mano y con un parche en el ojo, y le dice: —"Maestro pirata, ¿cómo perdió usted esa pierna?". —"Ah, fue en una batalla. Nos tiraron al mar a cañonazos y en lo que me escapaba del mar un tiburón me arrancó la pierna." —"Ah, ¡caramba! qué tremenda historia. ¿Y por qué tiene garfio en la mano?". —"Estábamos en una batalla tremenda con el enemigo, y la espada enemiga me cercenó la mano." —"Ah,

no hay duda de que pelear con el enemigo es algo difícil. ¿Y el parche en el ojo?" —"Ah, eso fue un pupú de paloma". —"¿Un pupú de paloma, cómo le puede quitar a usted el ojo?". —"No, idiota, fue el primer día que andaba el garfio en la mano".

Nosotros tenemos muchísimos daños colaterales y externos. Luchamos, somos un país pequeño; tenemos una inmensa cantidad de daños —como el de la pierna o el de la mano del pirata—, que nos los infligen los ambientes externos; pero muchísimos, como el del ojo, son autoinfligidos porque hasta ahora hemos sido una sociedad bastaste dividida, y que le cuesta ponerse de acuerdo; y no debiera ser tan difícil. Yo, como soy un eterno optimista, pienso que estamos cerca. Dije: cada administración ha buscado diferenciarse de la anterior. Sin agraviar lo presente, aquí debo decir que el viceministro fue mi profesor en la Universidad de El Salvador, y lo recuerdo con mucho cariño. Han mantenido acciones y programas y han desechado otros, ha privado el sentido táctico, hacen lo que en el momento creen que es importante por razones políticas o porque están empujando los diferentes cuadros internamente.

El Ministerio de Educación es, probablemente, la empresa más grande del país; debe serlo por la cantidad de gente que emplea, y la cantidad de problemas y de presiones que pone una empresa grande son muy altos; y el sentido táctico de hacer las cosas del momento prevalece muchas veces en el sentido estratégico de largo plazo. ¿Ha habido un plan de nación consensuado? Sí, el plan 2021. El rector Loucel y yo fuimos comisionados de seguimiento para vigilar ese plan. ¿Cómo nació ese plan? Fue un plan consensuado en toda la sociedad. Allí había gente. Estaba "Vicente y toda la gente". No había nadie que no hubiera firmado. Funcionó durante un tiempo. Nos tocó a algunos de nosotros ir a hacerle la presentación al que se había retirado un poco de la mesa, que era el FMLN. Nos mandan a hablar con la cúpula política del FMLN, que yo no sé si me tenían mucha simpatía; si no me tenían simpatía, por lo menos me tenían respeto.

Se comprometieron a apoyarnos; fuimos después a un seminario a Washington patrocinado por la AID, por la AED, que es otra fundación. Iba gente del sector privado, gente de Arena, gente del FMLN, mi amiga Norma

Guevara, el ministro Centeno y Gerson Martínez. Por el lado de Arena, iban algunos del grupo de Rodrigo Ávila. Firmamos, allí, compromisos. Llegó este Gobierno, y nunca más volvimos a oír de eso. Supimos que se disolvió, pero se disolvió de una manera poco elegante, pues no fuimos destituidos, simplemente ignoraron que la Comisión existía, cerraron la oficina que le daba seguimiento al Plan de Nación, que era el apoyo logístico, se deshizo. Nunca supe qué pasó. Le pregunté a mi amiga Norma Guevara, y me dijo: "Si es de educación, hable con Salvador Sánchez Cerén". "Norma —le dije— la que firmó fue usted". Sonrió y cambió de tema.

La pregunta de si deshicieron el contenido del Plan; no totalmente. Mantienen muchos de los programas que allí habían. Si los mantienen, simplemente les han quitado el nombre. Se mantienen las Megatec, la gratuidad del bachillerato, y el programa Edúcame; se mantienen el Plan Nacional de Alfabetización, el programa de alimentación escolar y las transferencias monetarias condicionadas. Antes, eso era Red Solidaria. Ahora se maneja de otra manera, pero es efectivo, tiene un programa de educación inclusiva. Ahora le han cambiado un poco el énfasis a educación especial; tal vez hay uno que no está muy claro, que es Educo.

Educo era el programa insignia en El Salvador, en el cual las asociaciones de padres de familia velaban porque los maestros cumplieran; especialmente en las áreas rurales, ayudaban a preparar también la alimentación y tenían la capacidad de despedir al maestro que no llegaba, al abusador, al que el lunes se tardaba en llegar allá y el viernes se regresaba. Todos estos maestros de Educo fueron removidos por el Ministerio, a planillas; se mantienen, entiendo; y usted me corrige, viceministro, porque no he seguido muy de cerca esto. No importan las motivaciones que haya habido detrás de eso, yo entiendo que en el Ministerio habían celos de los profesores Educo y los profesores no Educo. Los profesores Educo estaban mejor pagados, aunque tenían la posibilidad de ser sustituidos si no cumplían. Los profesores de nóminas, los profesores de escalafón, esos no pueden ser sustituidos; pero ganaban un poco menos. En realidad, no es tan importante qué es lo que haya pasado. Lo importante es rescatar el espíritu del asunto, énfasis nuevos que aplaudo y que están muy bien. El programa de uniformes habría que evaluarlo. No se cuánto han influido los uniformes para que la gente esté

en la escuela. Hay algunos que opinan que meter esa plata en proporcionar educación fuera mejor. Hay que evaluarlo, pero de todas maneras es un distintivo de este Gobierno.

Han seguido trabajando en ampliar la cobertura, se ha ampliado la cobertura, lo han logrado, no necesariamente la escuela secundaria, y ese es un énfasis que desde Fusades estamos proponiendo. Hay que ampliar la cobertura en secundaria, y es bastante difícil porque es cuando la educación es menos rentable. A alguien que trabaja y que llega a sexto grado le pagan mejor que al que llegó a tercero; pero durante el período de secundaria, esos cuatro o cinco años no son muy rentables. Hay que buscar formas; y hay lugares en que los países han sido creativos y le han pagado a los papás, para que el muchacho no vaya a trabajar; para que la muchacha no lleve la masa al molino, se queden en la escuela.

Secundaria es el siguiente paso. Hay un cambio en el organismo de administración escolar, no sé si solo es el organismo o es el sistema; pero es como una descentralización que lo vuelva más eficiente. El viceministro —entiendo que es un programa personal— está empujando a la escuela de tiempo pleno del 2014. Eso es excelente. No digo que es bueno sino excelente. Lógicamente, le hacen falta muchos millones; y espero que se puedan conseguir. Hay una reorganización del sistema escolar, y hay otros, que quiere decir al final, no siguieron el plan 2021. ¿Lo están haciendo mal? No, realmente no, pero no dan una idea de unidad. No hay una idea de que hay un país detrás de ese Ministerio apoyándolo; hay una idea de que el Ministerio se separó de algo que estaba haciendo el país como tal, y tal vez ese sería el punto de reflexión y de corrección. Y aquí tenemos algo, pues, muy salvadoreño, aunque nos cueste ponernos de acuerdo. Porque, como nos cuesta ponernos de acuerdo, tuvimos una guerra de doce años y un conflicto de efervescencia social de 10 a 22 años. Tenemos veinte años desde que se ha firmado la paz, y seguimos con tonteras para ponernos de acuerdo.

No nos ponemos de acuerdo en las cosas fundamentales, y no debiera ser difícil; debiéramos de poder ponernos de acuerdo en cuatro, cinco temas básicos y volvernos un país de primer mundo y logar una educación de primer mundo, que es lo que tenemos que buscar: un nuevo acuerdo nacional,

una política de Estado. Estoy hablando de educación, pero esto aplica que casi a todo, una política de Estado, un plan de largo plazo, sostenible en el tiempo sin importar quien gobierne; que esa es la promesa que se nos había hecho a todos; y que esa es la que espero que se reedite, se refuerce, se reconstruya. Eso hace más fácil conseguir lo que se necesita; tenemos muy poca plata. El 6% del PIB se menciona en todo el mundo como algo deseable; puede ser el 6, pudiera ser más.

Hay cuentas que no están bien hechas porque hay muchos esfuerzos en educación que no están contabilizados como tal, los esfuerzos municipales y los privados; pero de todas maneras hay que llegar a eso. ¿Cómo se llega mejor? Estando unidos con un plan de nación, con un plan único. Si hay poca plata, hay que quitarle de donde menos urge; y esta urge más que las otras. Y, como empresario que soy, lo comprendo con bastante claridad. Sin presupuesto, los sueños se quedan en buenas intenciones. Si no hay plata para hacer las cosas, por muy buenas intenciones que uno tenga, no puede llegar a mucho. Este debe ser nuestro símbolo: "Unidos podemos lograrlo".





Desafíos educativos para el desarrollo

Una visión particular del
Ing. Eduardo Badía
Viceministro de Educación

Esta es la visión, que desde el Ministerio de Educación tenemos ahora sobre nuestro sistema educativo.

I. Fundamentación de la necesidad del cambio en el modelo educativo nacional

El desarrollo del mundo actual, y seguramente del mundo futuro próximo, exige una reflexión sobre lo que deben ser las relaciones entre el conocimiento y la familia en la sociedad, a fin de que los esfuerzos y la responsabilidad del individuo en una realidad que cambia puedan ser valorados conscientemente. Una reflexión necesaria que llevaría, sin duda, si se actúa responsablemente, a proponer una política educacional moderna, modificando los criterios y los métodos tradicionales de aprendizaje y cambiándolos hacia unos que desarrollen la creatividad humana, mediante una adecuada formación y preparación de los jóvenes en la gestión cultural del cambio en la acción.

Si algo está ahora en el centro de la discusión de los problemas esenciales de la humanidad es el papel de la escuela, y no hay lugar para la duda en cuanto a que la escuela tradicional no soporta el reto que le impone la nueva realidad que se va revelando en el albor de este nuevo siglo.

No es, pues, la necesidad del cambio educativo el que debe discutirse, sino más bien, ¿cuál debe ser ese cambio? Y a qué papel lleva este al hombre dentro de su misma sociedad y dentro del ámbito mundial. Es necesario modificar el diseño de la escuela, y es necesario además modificar el diseño del aula misma. Para ello se impone reconocer cuáles son las causas que impelen al cambio y cómo y en qué intensidad se manifiestan. Y como estas causas y sus respectivas intensidades se dan en la realidad concreta de los pueblos, es necesario entonces ir a esas realidades y conocerlas, para que los cambios sean orientados y direccionados en función de ellas.

Esto no es nuevo, es plenamente reconocido dentro del ámbito educativo. Los elementos más evidentes de la sociedad mundial en este momento son los de la globalización y de los cambios continuos y rapidísimos en los niveles económicos, social de la información, de la comunicación y de la tecnología que dentro de ellas se están dando. Estamos ante una sociedad del cambio, y ello coloca a los sistemas educativos frente a nuevas posibilidades y problemas dramáticos. Estamos ante a una sociedad que enfrenta, sin razón, al conocimiento con el progreso y el bienestar económico, identificándolos como depósitos. Y al mismo tiempo, reconocemos un crudo incremento en las desigualdades sociales, en la proliferación de las guerras y en el desorden ecológico a escala planetaria.

La tarea que compete, pues, a la educación es evidente y está llamada a medirse con estos nuevos desafíos. La globalización, tanto económica como cultural, coloca a una escuela tradicional en el centro de la discusión. Como siempre, el nivel del sistema formativo debe enfocarse viendo al pasado, viendo al presente y viendo al futuro. Debe verse al pasado porque es necesario proteger y sostener el patrimonio cultural, la totalidad dentro de esa diversidad abarcadora en que se vive en el mundo, las nuevas generaciones —imperativo categórico— deben reconocerse en las pasadas, a riesgo de no hacerlo y caer en las manos de la dependencia. Es ahí donde se funda y re-

funda el sentido de pertenencia a una comunidad, se favorece el desarrollo de la propia identidad y se alimenta la dimensión ciudadana. ¿Cómo conseguir tal empeño hoy? En una realidad de acentuado pluralismo cultural. Las historias locales se mezclan con las otras historias, las propias tradiciones con las otras tradiciones, y, si antes, las aldeas podían considerarse mundos, hoy es el mundo el que se ha convertido en una aldea multiétnica, multireligiosa, multicultural. ¿Cuáles son las posibles actitudes que tomar?

La uno: cerrarse ante el miedo al otro y el temor a perder la propia identidad; la otra, el insertarse en la globalización de una forma artrítica, dejándose analogar en una masificación cultural que niega toda identidad. Toca a la educación decidir, en este contraste total de posibilidades, entre el localismo de la patria pequeña y la masificación homologante. Ser ciudadanos del mundo, como apuntaban ya hace más de dos siglos los estoicos aquellos, o ser ciudadanos de la vida local; la aldea global o la aldea local. Abrirse, con el peligro de ignorarse a sí mismo, o cerrarse; identificados pero ignorados. ¿Quién decide? La escuela, la educación, el sistema educativo.

El segundo desafío guarda la dimensión del futuro. A la escuela de cada tiempo le toca preparar al joven de cada tiempo, para que se inserte en la vida social, en las competencias y los conocimientos necesarios para que tal inserción sea adecuada. También esta tarea requiere ser repensada porque los cambios velocísimos y profundos de cada nivel se suceden hoy en el mundo, tanto en lo social como en lo económico, como en lo político y como cultural, vuelven fácilmente obsoleto todo aquello que en la escuela se enseña. No sería nada nuevo decir que la escuela debe ser un lugar en el cual se enseña a vivir con sí mismo y con los otros; pero la escuela debe ser algo más: el punto en el que se identifica plenamente la familia y la sociedad. Una escuela aislada de sus comunidades, e incluso de las mismas familias, no puede dar buenos resultados, y más que eso, deberá calificarse como una entidad de suyo deformante.

Ahora nos encontramos ante una realidad en la cual los jóvenes son depositados por los padres, abrumadoramente, tempranamente. Estamos ante el mundo de las guarderías en donde los pequeños seres son guardados por sus padres, mientras estos resuelven sus vidas. Estamos ante el mundo de las

parvularias donde los párvulos son también dejados ante el cuido de unas madres que no tienen leche materna. Esa es una realidad golpeante y dura que relativiza el sentido del afecto y del amor que va fijándose en el ser desde que abandona el vientre. Es lo que bien se llama bellot finise, la familia presurosa. A ello se suma el relativismo hacia todo. Ya no hay verdades, ya no existen visiones únicas del mundo, ya no estamos ante el mundo de la razón, sino de lo simbólico y de la realidad mediática. El mundo es como lo ve cada quien, y con ello a siete mil millones de visiones del mundo. Ante esa realidad, la escuela requiere cambiar para adecuarse a lo que quieren y necesitan los jóvenes, para adecuarse críticamente a la globalización y para adecuarse a los cambios rápidos que se dan en el mundo en todos los órganos y en todos los sentidos.

Ciertamente —y como decía Einstein—, solo puede vivirse la vida a una velocidad de una hora por hora; pero, ciertamente, qué rápidas parecen avanzar las horas en estos días que vivimos. Globalización, cambio y nueva realidad juvenil, eso es lo que obliga a una nueva escuela; y la nueva escuela —para decirlo en una sola palabra— lo que debe hacer es encontrar la adecuada relación entre la respuesta de enseñanza y la vida misma.

II. La nueva escuela. El rediseño del aula

Es necesario entonces redefinir la escuela, o definir el aula, o diseñar la escuela, o diseñar el aula. Normalmente, los esfuerzos han estado siempre encaminados hacia las reformas de los contenidos de las asignaturas y de las formas y métodos de evaluación. Sin negar que lo anterior sea siempre una actividad que debe desarrollarse con carácter permanente, en la realidad, lo que debe reformarse, cambiarse, rediseñarse es el concepto mismo de escuela y, con ello, el concepto mismo del aula. Siempre los contenidos deberán ser actuales, con la profundidad necesaria y adecuadamente organizada y escalada, pero el problema no reside en ello, sino, más bien, en la forma en que son abordados, para que el estudiante los asimile de la mejor manera posible. ¿Qué debe entenderse por rediseñar la escuela, por rediseñar el aula? Un rediseño de la escuela para adecuarla a las necesidades de la época y del futuro que se espera significa:

a) Sustituir el viejo concepto de enseñanza por materias, por el de enseñanza por disciplinas. Esta diferencia entre materia y disciplina es sutil,

pero es importante. Por materias se entiende el conjunto de contenidos presentes en un determinado campo. Por ejemplo, los contenidos de la historia son los datos del hombre mismo suspendido en el tiempo. Los de la geografía, la naturaleza y la organización de los diversos paisajes. Por disciplina, en cambio, no deben solo comprenderse los diversos contenidos, sino también la metodología que regula el funcionamiento, los procedimientos por seguir para resolver los diferentes problemas que abren los proyectos de investigación, y poder procurarse así la información necesaria. La materia escolástica es, entonces, sustituida por la disciplina de estudio.

b) Sustituir el concepto de maestro por el de grupo docente; decir la escuela, es decir hoy todavía el maestro, justamente en el sentido del maestro único, a pesar de que este paso es de suyo muy delicado, ello debe hacerse en la plena conciencia de que no se trata de reunir un grupo heterogéneo sin organización alguna, sino constituir un grupo que en la diversidad y en la especificidad, sus aportes individuales, sea capaz de desarrollar un proyecto educativo didáctico fuertemente unitario.

c) Acercar al alumno a su contexto de vida, en vez de someterlo a un programa centralizado uniforme. La lección tradicional debe ceder el puesto a la metodología de la investigación. El problema centralizado, uniforme debe ser sustituido por un acercamiento no espontáneo, pero si más atento a las exigencias del alumno, considerado este en el concreto de su contexto de vida.

d) Provocar el desarrollo de una escuela de investigación o sustitución de la escuela de las naciones, de las lecciones y de las ocasiones. Hay que superar la escuela de las lecciones, la escuela de las naciones, la escuela de las ocasiones, y ello es posible fundando la didáctica sobre sólidas bases científicas. El alumno debe transformarse en el justo protagonista de su propia formación. La investigación se contrapone a la lección; el alumno es el protagonista, y el profesor, aquel que lo acompaña y estimula.

e) Y lo más importante aquí, conformar una escuela de tiempo pleno. No se trata ya de sostener una escuela a tiempo parcial, a la cual se asocian experiencias insuficientes ligadas a acciones asistenciales más que peda-

gógicas, dedicadas a acoger alumnos con variadas necesidades, pero sin constituir un verdadero enriquecimiento de la oferta formativa.

La escuela de tiempo pleno constituye un modelo capaz de integrar en una propuesta curricular homogénea una misma calidad formativa para todos. La dimensión relativa de la organización complexiva del tiempo pleno obliga a una preparación de una jornada mucho más prolongada, en la cual se combinan metódica y orgánicamente los espacios de trabajo, las pausas, los espacios reservados al desarrollo y a la iniciativa personal, el tiempo de la recreación y el juego. Se trata de reducir el tiempo obligatorio dedicado a la currícula común para todos los estudiantes, permitiendo una cuota facultativa y actividades educativas seleccionadas libremente por los alumnos y por las familias, enriquecimiento formativo opcional, laboratorios personales, experiencias externas, aprendizaje informal, etc.

Con ello se busca hacer más atractiva la oferta integradora de la escuela, colocando la incompetencia con las otras posibilidades de formación que los familiares podrían escoger, no necesariamente dentro del ambiente puramente escolástico. Como un efecto colateral, se tendría una mayor flexibilidad de los recursos formativos interpretados ya no más dentro de los términos rígidamente escolásticos, sino en sintonía con el principio de una mayor personalización del aprendizaje.

Con la escuela de tiempo pleno se busca dar cumplimiento al derecho al estudio y, consecuentemente, a la instrucción que tienen todos los ciudadanos. Se busca una relación más plena con la comunidad, con la cultura, con el territorio; se adquieren y reafirman valores de respeto a la diversidad, a la identidad, a los elementos raciales; se proyecta un horizonte más vasto mediante el poder del conocimiento de una instrucción que emancipa y libera. La escuela de tiempo pleno exige una precisa relación con la familia y la comunidad, es una especie de alianza escuela-territorio, escuela-cultura. Esta relación es fundamental bajo el perfil estructural y cultural.

Un rediseño del aula, por su lado, implica:

a) Sustituir la lección del catedrático por la biblioteca de trabajo. A la pedagogía del manual de la lección del catedrático, del voto que discrimina

y selecciona, se contrapone una pedagogía alternativa y una didáctica nueva que promueve el protagonismo del estudiante, su participación, el aprendizaje activo. Debe superarse el libro de texto por la biblioteca de trabajo, mucho más rica en aportes de lo que pueda hacerlo un genérico manual escolástico; una biblioteca que pueda comprender revistas, enciclopedias, libros de varios tipos, material audiovisual, programas computacionales, pizarrones virtuales, visitas de campo, experiencias demostrativas.

b) Sustituir la pedagogía del manual por una pedagogía alternativa en conjunción con lo anterior. ¿Qué se busca con la pedagogía alternativa? Disponer de espacios de reflexión entre los actores del proceso que permitan un diálogo directo en el que se aborden los diferentes temas con un sentido abierto y dispuesto a desaprender y reaprender el conocimiento, acercándosele desde el contexto que lo rodea.

c) Conformar un aula integrada en la cual puedan interactuar organizadamente todos los actores: alumnos, grupos docentes, recursos didácticos y pedagógicos, etc. Esta aula debe modificar su contextura y su organización, así como la forma en ellas. Los agentes interactúan en función de los diferentes niveles en los que vaya accediendo el estudiante.

III. La escuela como núcleo de cultura

La cultura se da en la historia, la cultura es un producto de la historia, y la historia se concreta en la cotidianidad del pasado, reflejada y registrada en los hechos del presente. Una educación solo tiene validez si es pertinente, y solo es pertinente si se refiere, y contiene, al aquí y ahora de sus actores. Como hemos dicho, la escuela de hoy debe preparar a los jóvenes de hoy. Por ello, pretender escuelas aisladas de sus propios contextos es hacer del proceso enseñanza-aprendizaje un proceso impertinente y, consecuentemente, no útil, no real. Por ello, el religamiento de la escuela con las propias familias y con las comunidades mismas es algo necesario porque solo así se inserta dentro de su propio entorno cultural, y, por supuesto, abierta a la mirada del contexto mundial, sabrá ella qué es lo que debe ser enseñado, por qué debe ser enseñado y para qué debe ser enseñado. Una escuela desvinculada de su

contexto provoca peligrosamente un ignorar los valores de la propia cultura, a riesgo de invertirlos en vez de confirmarlos y practicarlos. Ello pudiera llevar a constituir que los perversos —siguiendo a Ortega y Gasset— cuando dicen que aquellos pueblos que inviertan sus valores se conviertan en eso, en pueblos perversos, juicios que estamos puestos a confirmar antes que a rebatir.

La cotidianidad de la escuela debe ser parte de la cotidianidad de la comunidad. La mirada del joven debe dirigirse hacia todos los rumbos por donde camina. Sumario de estar, leer y escribir no representa nada que tenga sentido si no se vierten en el hacer concreto de los propios contextos vitales. Es una necesidad imperiosa que la escuela, pues, sea escuela de su comunidad y no de otra. Esa necesaria relación es la única que puede dar sentido a la formación; la enseñanza solo es enseñanza de calidad si es una enseñanza pertinente.

El darle la responsabilidad de la educación solo a los maestros y, en determinado grado, a las familias, ya no es un concepto acorde con la realidad; no es posible descargar tamaña responsabilidad en tan reducido conjunto de actores. Hay que partir, entonces de que la escuela es ella y su entorno, es ella y su historia; es ella y su cultura. Enunciamos, pues, el presupuesto que nos parece incuestionable de que, para educar a un niño, no basta un maestro, hace falta la sociedad entera.

Debemos considerar, entonces, y aceptar, que el religamiento de la escuela con su entorno es una necesidad vital para poder reafirmar el sentido de educar. Educar a quién y educar para qué son presupuestos necesarios de respuesta, sobre todo ahora en esta realidad nuestra en la que el espectro y la transculturación se presentan ya con juicios de concreta realidad. Desgraciadamente, como sabe reconocerse muy apropiadamente, los salvadoreños hemos estado siempre viendo mucho hacia fuera, muy poco hacia adentro. La vida humana en nuestro país —ha dicho el doctor Alejandro Dagoberto Marroquín en su ensayo *Algunas metas sociales en el proceso educativo*— es vida extrovertida que se da hacia fuera y que carece de vida interior, de meditación y de elaboración interna. Para superar tal condición, se impone la escuela como mutuo de cultura.

IV. Presupuestos para una propuesta

Bajo los fundamentos e ideas anteriormente expuestas, en los que se sostiene la visión de lo que debemos entender por educación en nuestro concreto real y se concreta con ello la necesidad del cambio, consideramos las siguientes recomendaciones de carácter global, como fundamento de todo programa educativo futuro.

Primero. Como paso inicial, el Estado debe asumir, como un imperativo categórico, el ejercer controles efectivos y eficaces en la eliminación de aquellos procesos que se consideran transculturales y negadores de nuestro acervo cultural e histórico, y que se constituyen en verdaderas resistencias al desarrollo de los procesos educativos, autónomos y propios, particularmente de aquellos programas que intentan fomentar el cultivo y la práctica de nuestros valores y de nuestras normas morales y cívicas.

Segundo. El Estado, por medio de sus autoridades educativas, debe promover y poner en práctica intensivos programas de capacitación, para todo el gremio magisterial, en las nuevas tecnologías informativas, informáticas, cibernéticas y problemáticas, con el propósito de fortalecer la capacidad profesional del sector en estas importantes e insoslayables áreas del conocimiento.

Tercero. El Estado debe reconocer que el proceso educativo debe obedecer a un legítimo derecho y a una genuina inspiración para lograr enrumbar al país dentro de una sociedad del conocimiento, en la cual la información sea un componente de enriquecimiento e intercambio, pero no el componente fundamental del proceso.

Esto es —debe reconocerse y aceptarse—, orientar el proceso educativo dentro de los cánones de una sociedad de información sin que, previo a ello, se establezca como fundamental una sociedad del conocimiento es, simplemente, condenar al país a la dependencia educativa y a su negación cultural, dado que, informarse sin ser protagonista de la creación del conocimiento, es supeditarse a conocer lo que otros nos quieran informar.

En síntesis, el proceso educativo debe buscar lograr una sociedad de conocimiento, que adecuadamente está informada y en justo y armónico cam-

bio con los otros países del mundo. Los países más cultos y desarrollados del mundo han reconocido y afirmado que, en buena medida, su supervivencia social, cultural y económica en un mundo globalizado depende de una adecuada planificación de su sociedad del conocimiento, en la cual la escuela es esencial como cuna y plataforma para lograr dicho objetivo.

Las anteriores recomendaciones de carácter global, como requisitos previos e insoslayables al diseño del producto educativo, deben sostenerse en una filosofía de la educación que responda a la necesidad de: formar dentro de un marco de auténtico sentido nacional, incorporando adecuadamente y con la ponderación correspondiente, en los programas de estudio, un fuerte componente histórico cultural con el cual sea seguro que todo salvadoreño reciba en la escuela una suficiente y adecuada formación que les proporcione los elementos necesarios para vivir y sentir a plenitud su pertenencia y su identidad como tal; concretamente, un fuerte y sostenido estudio de la historia de la cultura, de la identidad nacional y especialmente del lenguaje.

Segundo. Formar dentro de un marco de auténtico sentido humano, incorporando adecuadamente y con la ponderación correspondiente en los programas de estudio un fuerte componente de formación humanística, con el cual se asegure que todo salvadoreño reciba en la escuela una suficiente y adecuada formación que le proporcione los elementos necesarios para cultivar sus necesidades espirituales más íntimas y para desenvolverse dentro de los núcleos culturales del mundo, sin menoscabo de su propio origen y de su propio ser; concretamente, una fuerte y sostenida formación filosófica, axiológica, ética y estética, y así la introyección de un marco valorativo originado en la vivencia existencial misma.

Tercero. Formar dentro de un contexto mundial en el que el componente científico y tecnológico se proyecta claramente como uno de los hilos conductores del futuro y del desarrollo con el cual se asegure que todo salvadoreño reciba en la escuela una suficiente y adecuada formación científica que le proporcione los elementos necesarios para incorporarse y participar plenamente en un mundo marcado fuertemente por la necesidad cognoscitiva e innovativa de la ciencia; concretamente, una fuerte y sostenida formación científica con énfasis claro en el estudio de la naturaleza del mundo físico

en que vivimos, de la ciencia físico químico biológica y con una adecuada y suficiente capacitación matemática. Habrá que pretender, en la escuela, inculcar el espíritu de observación, investigación y, en general, el uso del método científico como forma adecuada de estudio y análisis.

Cuarto. La transformación educativa podrá responder a la necesidad de informar y mantener actualizado, en cuanto a los avances de desarrollo tecnológico y económico mundiales, con el objeto de que la escuela ayude a ubicar correctamente a todo salvadoreño dentro del contexto de dicho desarrollo.

Quinto. En otras palabras, un adecuado equilibrio de los dos componentes fundamentales de todo proceso educativo: el componente formativo y el componente informativo. Se trata, entonces, y en ese orden, de formar e informar; formar en la historia, en la cultura, en el humanismo y en la ciencia, e informar en la técnica y en la economía.

Sexto. La solución es supeditar la conformación de un modelo educativo, que sea un medio, una herramienta, para el desarrollo económico, y más aún, para un modelo económico determinado a la conformación de un modelo educativo, que sea un medio para el desarrollo integral de un hombre dentro del cual, por supuesto, el bienestar económico será siempre uno de los componentes esenciales, esto es, hacer de la educación un fin en sí mismo y no un medio al servicio de sí mismo.

Séptimo. Lo anterior será posible si el Estado reconoce y define los planos estructurales del hombre en el orden correcto de prioridades, esto es, el plano cultural y educativo en primer orden, el plano de las creencias fácticas. En cosas reales o ideales se cree o no. El plano de los valores, el de qué cosas reales o ideales se consideran buenas o malas; y como el plano de lo normativo, el de qué conductas deben ser consideradas como normativas o no; y cómo el plano de lo simbólico, de lo significados y de las experiencias del lenguaje, en los hombres y los pueblos auténticos, la cultura y la educación, constituyen siempre el plano estructural de mayor jerarquía y a partir del cual se generan los otros en segundo orden: el plano de la participación, en el cual aparecen los actores, los estatus y los papeles, y que es precisamente En el plano de la familia, y luego, y solo entonces, el plano político.

Finalmente, entonces, y solo entonces, el plano político. Solo así, ordenando los planos estructurales del hombre salvadoreño, nuestro pueblo podrá ser autentico, invertir ese orden jerárquico es entrar en formas alienantes y admitir, de alguna manera, la posibilidad de conformar modelos sociales de so-juzgamiento y dependencia, expresiones estas —como se sabe— las más dolorosas formas de negación del hombre y de los pueblos en su justa y precisa autenticidad. El proceso educativo debe tender, entonces, a eso, a definir correctamente los planos estructurales del hombre salvadoreño en ese orden: el plano de la cultura y de la educación, el plano de la participación y, solo entonces, el plano político; y finalmente, el plano económico. Dicho lo anterior, en el orden de las instituciones: sociedad, familia, Estado y economía; un proyecto nacional de transformación educativa debe ver, entonces, a la educación y la cultura como la condición primera de todo proyecto de nación; su punto de partida y su hilo conductor. Finalmente, un imperativo categórico.

La base de un auténtico proceso educativo reside en reconocer y admitir a la cultura como base del desarrollo, a la familia y a la comunidad como sustento de organización social, y a la política y a la economía como medios. Para lograr lo anterior, estas recomendaciones de carácter global que se proponen como fundamento de nuestro programa educativo y que —como decimos— deben sostenerse en el marco de una clara filosofía de la educación, requieren necesariamente un marco de desarrollo que exija, primero, que la sociedad salvadoreña manifieste en la realidad un alto nivel de cohesión social y altos índices de igualdad social y equidad. Ningún programa educativo puede ser exitoso dentro de una sociedad dividida, en la cual sus componentes —los ciudadanos— actúan en un plano de alto nivel de desigualdad e inequidad. Lograr este marco es ineludible, una ineludible responsabilidad del Estado, y corresponde a los diferentes órganos de gobierno garantizarlo y sostenerlo.

Aquí es importante sostener que el dominio de la lengua, en nuestro caso el castellano, es uno de los elementos esenciales de la cohesión social, y probablemente el principal garante de la supervivencia de la cultura, y dos: que el Estado se decida a destinar los fondos necesarios para invertir en educación y cultura, y, a su vez, los organismos responsables de administrarlas orienten y destinen adecuadamente dichos fondos, ejecutándolos con res-

ponsabilidad y eficiencia. Es importante resaltar que es lícito el permanente reclamo por más fondos destinados a la educación. Sin embargo, se debe garantizar que no se trata solo de gastar más, sino también de gastar mejor.

V. El modelo educativo

Un nuevo modelo educativo que deba ser puesto en marcha en uno de los momentos más trascendentales de la historia del país, en pleno apogeo de los impactos provocados por una crisis socioeconómica mundial compleja y por los efectos globales heredados de sus propios conflicto sociales internos en un contexto social problemático en todos los órdenes, debe colocar al centro y como hilo conductor una prudente programación espacio temporal; pero sobre todo, debe partir de la conciencia de que los errores que en él se cometan repercutirán por largo tiempo en sus receptores, en el caso los niños y los jóvenes. Es por ello que, siguiendo el curso de lo apuntado, la reflexión sobre la educación debe trascender posiciones ideológicas y políticas, intereses de grupos o de partidos.

La gran pregunta de arranque, o el punto de partida, ya no es ¿qué enseñar? Sino más bien ¿por qué enseñar? ¿Para qué enseñar? Es así, en este primer paso, un reclamo por la pertinencia, reconociendo que solo una educación pertinente es una educación de calidad, y que, en cuanto a esto, la cobertura sin calidad no es otra cosa que masificar la educación, cuestión radical y peligrosamente diferente a lo que significa universalizar la educación, que es, con todo, su verdadero objetivo.

Ahora, para educar a un niño no basta un maestro, hace falta la comunidad entera. Ese es el desafío de la cultura, humanizar a las comunidades, labor difícil pero insoslayable de la escuela.

Cito al gran filósofo neotomista mexicano Salomón Rajaime: *"Estamos para un diálogo trascendental y no para escarceos de meros lujos"*. El Salvador no tiene mucho tiempo que perder. No lo perdamos, entonces, comencemos este diálogo por la educación.


UTEC

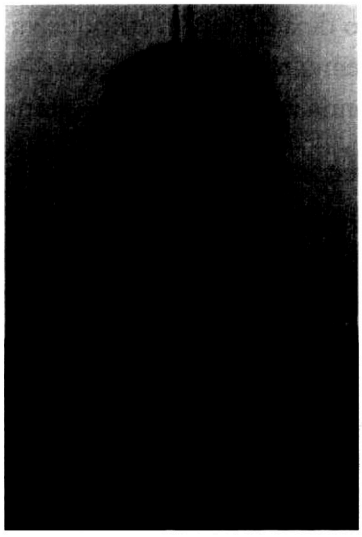
De la crisis a un nuevo modelo de desarrollo

Introducción: *Dr. José Mauricio Loucel, rector Utec*

El título de este apartado reconoce que estamos en una crisis. Tratar de establecer, ahora, en este momento, las causas de la crisis y su dimensión quizás sería demasiado extenso.

El componente educativo dentro de la temática general, no puede estar afuera de un proceso de desarrollo nacional el componente educativo. No solamente no puede estar afuera, sino que consideran que es la primera piedra que se debe de poner en una reconversión nacional.


UNIVERSIDAD
UTEC
ESCUELA DE
DERECHO



De la crisis a un nuevo modelo de desarrollo

Una visión particular del
Lic. Roberto Góchez Sevilla
Docente - Investigador Departamento
de Economía de la UCA

A raíz de que la economía es una de las ciencias en donde se ve fuertemente la furia del interés privado —como dijo don Carlos Marx—, allí se ven directamente los intereses metidos en la ciencia, y eso ha hecho que durante los últimos veinte años se impusiera una forma de pensamiento único, que fue benevolente con todas las cosas que se hicieron y llevaron a la crisis actual y mundial. Un punto que me parece importante resaltar, que se ha ido dando en la actualidad una coyuntura bastante favorable para regresar al análisis estructural de los problemas de El Salvador.

Por mucho tiempo —producto de ese pensamiento único— se dejaron de analizar los problemas de una manera estructural. Se veían los problemas puntualmente y no se buscaba analizar las causas estructurales. Actualmente hay una situación favorable para regresar a analizar los problemas estructurales del país. Hay una crisis no solo económica, sino de la manera de ver la economía con pretensión de ciencia exacta y con pretensión de pensamiento único. Soy de los que, más bien, creen en una perspectiva crítica de esa economía; y desde ese enfoque es que he buscado trabajar. Entonces, el tema

por tratar es: "Elementos económicos hacia un nuevo modelo de desarrollo". ¿Por qué elementos económicos?, porque no deja de ser un enfoque sumamente conservador el plantearnos que los elementos, como progresistas, están en la política social y dejándole a la economía las cosas tal cual están.

Es importante la política social, pero me parece que en el funcionamiento económico están muchas de las causas de los problemas que se han dado en el país, y la política social no puede más que tapar ese agujero. Esa es la perspectiva de que parto. No es que desconozca la importancia de la política social, pero sí me parece que es importante cuestionar el modelo de desarrollo económico que ha habido en el país. Estos son solo elementos, porque yo sentía bastante peso en el tema del evento, porque es como querer plantear un nuevo modelo para el país. Entonces, más bien, señalo elementos para un nuevo modelo económico, desde temas que he trabajado, que me parece que es necesario subrayar. No me atrevo a decir planteé un nuevo modelo, sino qué elementos y algunos ejemplos de algunas políticas que podrían darse para salir de la crisis.

1. Las fuentes de la problemática económico-social salvadoreña

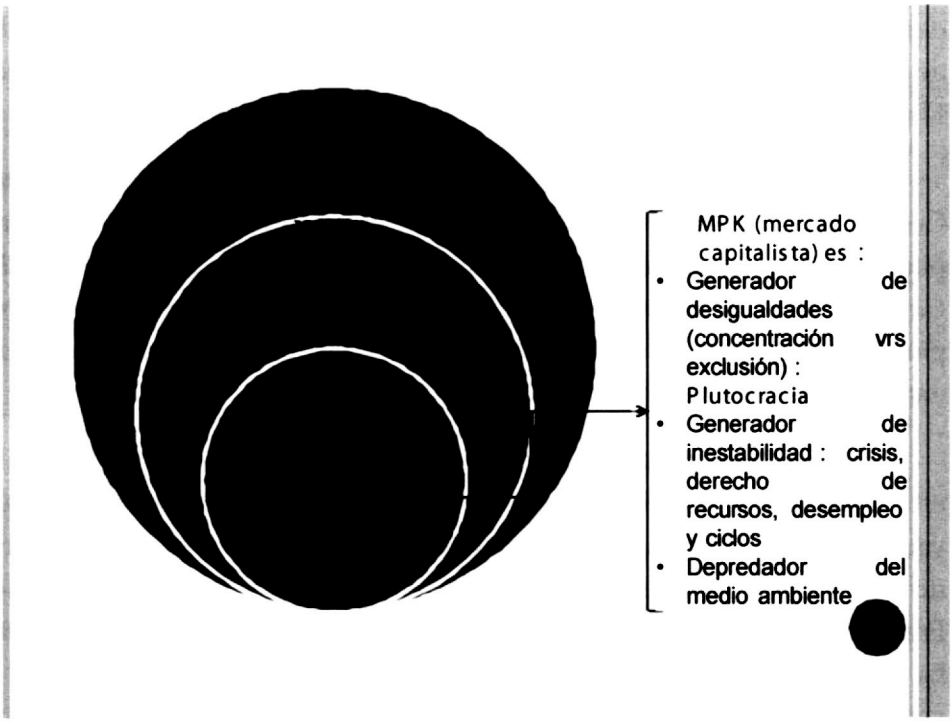
Existen diferentes enfoques sobre cuáles son los orígenes de la crisis y los problemas económicos del país; y hay enfoques divergentes sobre las explicaciones de la crisis actual de El Salvador.

Es importante ver, en el gráfico 75, los círculos que se presentan. Ese diagrama busca señalar que los problemas del país, y de su crisis estructural y de largo plazo, pero también la más reciente, tienen diferentes niveles en los cuales pueden buscarse sus causas y factores explicativos.

El primer círculo nos dice que vivimos en un modo de producción capitalista. Mencionaré, luego, qué elemento es importante recordar de esto. Un segundo círculo nos señala que, desde hace más de veinte años, tenemos un modelo neoliberal, que recogió la herencia de los problemas de un modelo keynesiano, deteriorado, tercermundista, con una guerra de por medio. Un tercer círculo nos señala que han habido estrategias específicas de cómo se ha aplicado el modelo neoliberal en El Salvador.

¿Por qué señalo lo anterior? Porque cada uno de esos tres elementos nos da parte de las explicaciones, causas, factores y elementos de los problemas

Gráfico 75. Fuentes de la problemática (crisis) salvadoreña



del mundo y del país, si bien cada uno permite ver diferentes grados de profundidad en las explicaciones. En el caso del país, esos tres niveles permiten encontrar diferentes determinantes de su crisis de largo plazo, pero también de la más reciente crisis.

Hablar del modo de producción capitalista, me parece que no es algo banal. El modo de producción capitalista tiene —a mi juicio— aspectos intrínsecos que generan desigualdades. El capitalismo genera concentración económica. Este es un sistema de plutocracia (económica), no es democracia. Es decir, si nosotros decimos una definición sencillita, de diccionario, que democracia es una persona, un voto, entonces el capitalismo es lo más diferente de eso. Lo que cuenta en este es la demanda efectiva. El que tiene con qué comprar, vota; y más que otros. El que no tiene un cinco, no vota en el mercado. Entonces, podemos estar a favor del capitalismo o podemos estar en su contra; pero esto —que es un sistema de plutocracia— es importante tenerlo siempre presente.

Lo otro, el capitalismo, es en sí mismo generador de inestabilidad, los ciclos y la crisis, el derroche de recurso. En el capitalismo, las crisis son de derroche de recursos, no es de escasez de recursos. Hay capacidad instalada de las empresas sin utilizar, hay desempleo, recursos que se están perdiendo. El capitalismo tiene mecanismos propios que generan esa inestabilidad.

Un aspecto más del capitalismo: es depredador del medio ambiente. Creo que ahí se quedó corto Marx, no vio la capacidad destructiva del capitalismo sobre la naturaleza. Aunque Marx señala, en algunas partes de *El Capital*, sobre que el capitalismo a la vez que genera riqueza, por un lado, por el otro es capaz de destruir las fuentes básicas de esta, como lo son la naturaleza y el ser humano.

Subrayo estos aspectos del modo de producción capitalista porque de este se derivan elementos que explican la situación (crisis) actual de El Salvador. No agota o explica todo, pero hay elementos de la situación actual y de la crisis que los podemos encontrar en la misma esencia del capitalismo. Frente a eso, nosotros podemos tener tres actitudes: ignorarlos, parece que ha sido el planteamiento neoliberal o el enfoque neoclásico, que tiende a vendarse los ojos ante esos problemas. Las explicaciones básicas de economía, si leen un texto, no abordan necesariamente esos aspectos (concentración, inestabilidad y depredación ambiental) del capitalismo. Pero, además, podemos tener otras dos actitudes, pensar en reformarlo o en cambiarlo.

Me inscribo en la última actitud (cambiar el sistema). Pero eso no excluye que haya posibilidades de que los que creemos en cambiarlo nos podamos plantear algunos cambios dentro del capitalismo, tendiente a superarlo. La superación de un sistema no es una cuestión de decreto. Entonces, si bien me ubico en una posición de cambiar el sistema capitalista, en el presente tema me centro en analizar los aspectos que están en el segundo círculo o nivel: qué es el modelo neoliberal, del cual provienen también explicaciones de la situación (crisis) actual del país.

Alguna gente —me parece— se ha ubicado en buscar las explicaciones a la situación y crisis actual en las estrategias específicas aplicadas, o sea, cómo se han aplicado en El Salvador las reformas estructurales (neoliberales) de los últimos veinte años. Estas reformas no han sido aplicadas idénticamente

en Costa Rica, digamos. Sin embargo, ambos países hemos aplicado políticas similares, que, pese a diferencias de estilo, nos han llevado a tener un modelo neoliberal. Costa Rica parece ser que ha sido el enfoque más heterodoxo en Centroamérica, y el que ha tenido los mejores resultados, mientras nosotros somos creo que el otro extremo.

2. El modelo neoliberal

Ya entrando al punto, ¿a qué le llamo el modelo neoliberal? Al modelo que se basa en cuatro elementos: desregulación interna de los mercados y en los macroprecios; liberalización externa; flexibilización y desregulación de los mercados de trabajo. Hay un ataque directo a los trabajadores, desde los padres del neoliberalismo hasta las políticas que se aplican.

El último elemento del neoliberalismo es que se da una redefinición del papel del Estado, priorizando su papel en la estabilidad versus su anterior papel de planificación de desarrollo y búsqueda del pleno empleo. En la distribución, se le asigna un papel subsidiario versus su anterior papel como productor de bienes y servicios estratégicos, y de búsqueda de una distribución del ingreso más equitativa. Al Estado se le asigna un papel subsidiario, es decir, secundario al mercado, en aspectos como la (re)distribución de la riqueza y el ingreso. O sea, se cree que el mercado distribuye bien, y se piensa que hay que ayudarle a aquellos que están fuera del mercado. Entonces, la lógica (neoliberal) es: 'metámoslos al mercado'. Pero, como se comprende, el papel principal de distribución se lo atribuyen al mercado. No obstante el debilitamiento del Estado, este tiene un papel importante como garante del modelo neoliberal; este no es nada debilitado. Las medidas neoliberales se han buscado hacer con leyes fuertes e irreversibles. Ejemplos: los tratados de libre comercio, la dolarización.

El modelo (neoliberal) vigente en El Salvador es uno de no desarrollo, es decir, este ha generado, o propiciado, tendencias que se contraponen al desarrollo del país —y de otras naciones—. Es un modelo regresivo, en términos económicos y sociales, y del cual surgen aspectos centrales para explicar la situación actual de crisis del país —y del mundo—.

Este modelo neoliberal ha tenido los siguientes tres elementos: incrementar la tasa de rentabilidad de los capitales principales; hay gente benefi-

ciada con este modelo. Entonces, es lo que nos respondería por qué, si nos va tan mal, no damos cambios, pasos para cambiar en lo que estamos, donde estamos. Hay sectores que se han beneficiado claramente y que no están dispuestos a cambiar. El segundo aspecto del neoliberalismo es ampliar la órbita de rentabilidad de los capitales, entrar a áreas que antes no pudieron entrar. El tercero: un ataque directo al trabajo, o sea, la erosión de las condiciones laborales. Pasando a los efectos específicos del neoliberalismo en El Salvador, quiero resaltar tres grandes aspectos: una economía que no crece, una economía que aumenta ganancias deteriorando salarios y una economía que se inserta de manera precaria al mundo.

Una economía que no crece

El neoliberalismo en El Salvador ha generado una economía que no crece o lo hace menos que en otras épocas (ver gráfico 76). Sobre el no crecimiento, esto lo han dicho varias personas. Pero bien, hay que destacar que, para 1960-1980, el país creció más, casi el doble, de lo que creció entre 1990-2010.

Gráfico 76. Tasa de crecimiento promedio PIB



Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial.

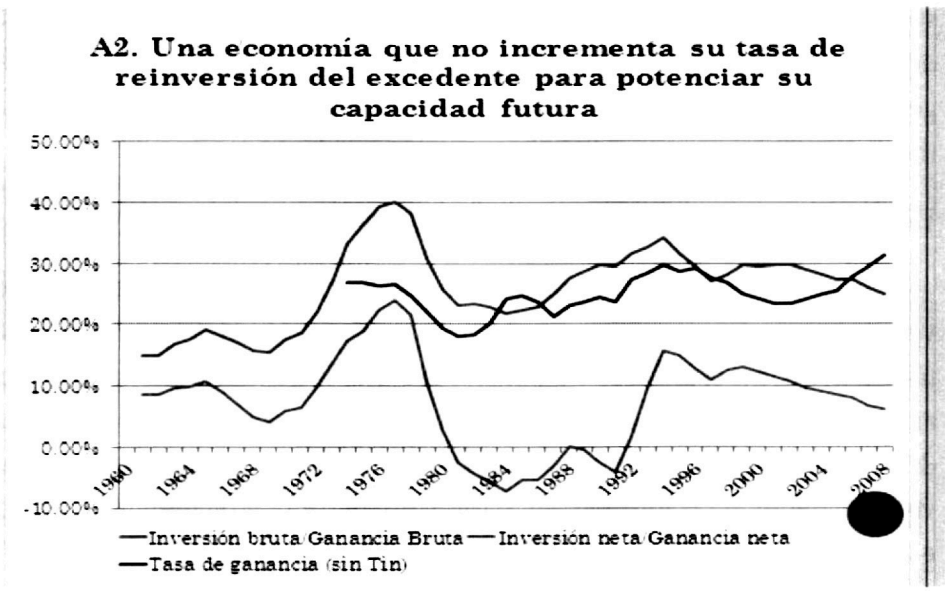
Pero bien, este no-crecimiento no es lo nuevo, o novedoso, que quiero exponer, sino que algo más importante; y a la base de por qué no crece está que nuestra economía invierte poco, pero no por falta de rentabilidad (gráfico 77). En este gráfico se pueden observar las tasas de crecimiento del *stock* de capital

Gráfico 77. Crecimiento promedio stock 1960-2008



Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial y Durán et al. (2010).

Gráfico 78. Promedio de inversión/ganancia 1960-2008



Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial y Durán et al (2010).

fijo bruto, una estimación de stock; pueden ver que en los 90 sube, hay una línea creciente; sin embargo, entre 1990-2008 en general es menor que la que tuvimos en la época de 1960-1970 y 1970-1980, que fue la "época dorada" del capitalismo en El Salvador, en donde, pese a crecer, se gestó la guerra civil. Lo "dorado" en El Salvador es un poquito perverso. Entonces, la tasa de rentabilidad es la línea gris que ustedes ven allí; y la tasa de rentabilidad ha aumentado más o menos del 25% al 40% global, general, macroeconómico; es la tasa general.

Otro aspecto por destacar es que, si vemos la inversión neta de depreciación sobre la ganancia estimada (gráfico 78), nos llevamos la enorme sorpresa, y es que esta no pasa de ser el 10%. O sea que, en el mejor momento de los últimos veinte años, un poco más del 10% de las ganancias se reinvertía nuevamente, lo cual podría ser menor si consideramos la inversión extranjera directa y si consideramos quitarle la inversión residencial de las personas. Ese cociente de inversión neta/ganancias netas crece, saliendo de la guerra (1990), llega al 10%; y de ahí va para abajo, y nunca llega a igualar los niveles máximos que tuvo durante los setenta.

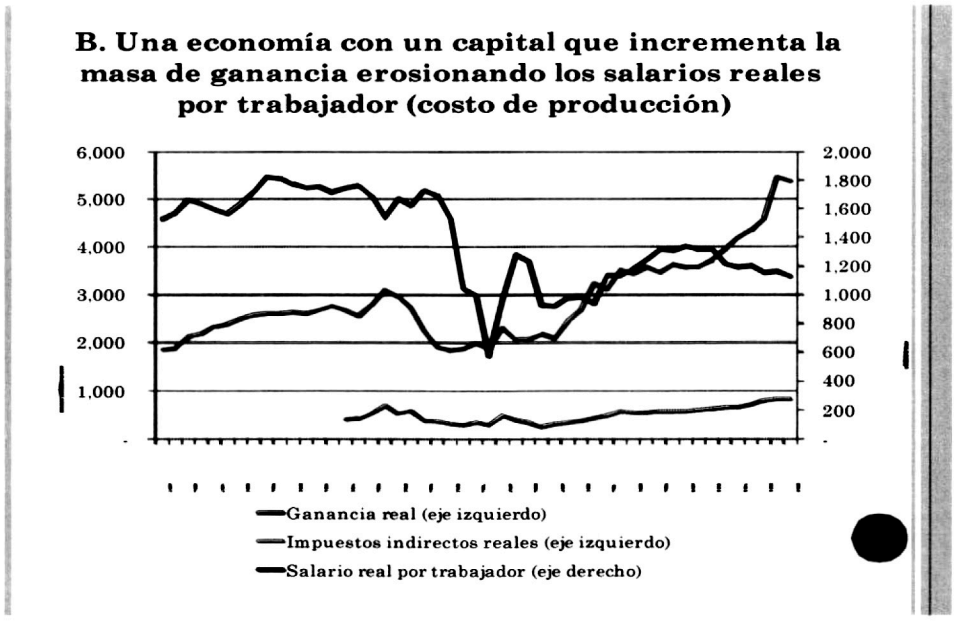
El Salvador, con el neoliberalismo, es una economía que no incrementa su tasa de reinversión, y, por lo tanto, no está potenciando las posibilidades productivas futuras. ¿Qué significa esto? Que, si bien nosotros podemos generar valor agregado, lo podemos hacer en actividades que no necesariamente potencian la capacidad futura de producción del país.

Una economía que aumenta su ganancia erosionando los salarios

En El Salvador ha aumentado la masa de ganancia real desde los noventas. Sin embargo, vemos que lo hace erosionando el salario real de los trabajadores. En el gráfico 79 podemos apreciar la ganancia real, que va para arriba desde 1990. Por su lado, la de los salarios reales muestra una caída drástica en los 80, luego, aumenta los primeros años de la década de los noventa, saliendo de la guerra civil, para mantenerse prácticamente estancada e incluso decreciendo para los últimos años.

Sobre este mismo tema, de una economía con un capital que incrementa la tasa de ganancia, erosionando los salarios reales, se pueden apreciar más

Gráfico 79. Promedio de ganancia real sobre salarios

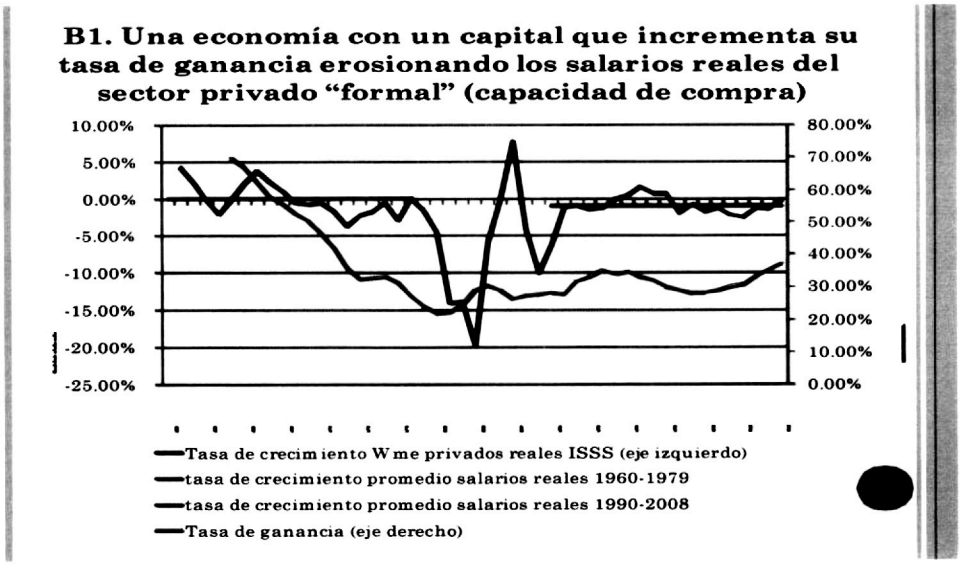


Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial y Durán et al. (2010).
Nota: Se ha convertido en reales, masa de ganancias y salarios, usando el deflactor del PIB.

datos que aportan al tema en el gráfico 80. En ese gráfico están los salarios de los asegurados del ISSS, es decir, la "elite" del sector laboral, entre comillas porque me refiero a los que tienen seguro social, en donde hay incluso algunos consultores y patronos; y hay asalariados que no necesariamente están bien en sus salarios y condiciones de vida.

Lo que tenemos en los gráficos 80 y 81 es que, prácticamente, los salarios privados de los cotizantes del ISSS han crecido cero o han decrecido -1%, mientras que la ganancia, la tasa de rentabilidad, ha estado aumentando hasta alcanzar un nivel del 40%. Aquí podemos ver cómo el salario real, sobre todo del sector privado cotizante del Seguro Social, medido como capacidad de compra con el Índice de Precios al Consumidor, tienen una tendencia completamente a la caída. Este sector es el que, en teoría, se beneficiaría —digamos— de la actividad del sector capitalista directamente; y son los asalariados, en rigor, o los asalariados formales, que tienen todas las

Gráfico 80. Crecimiento de salarios reales

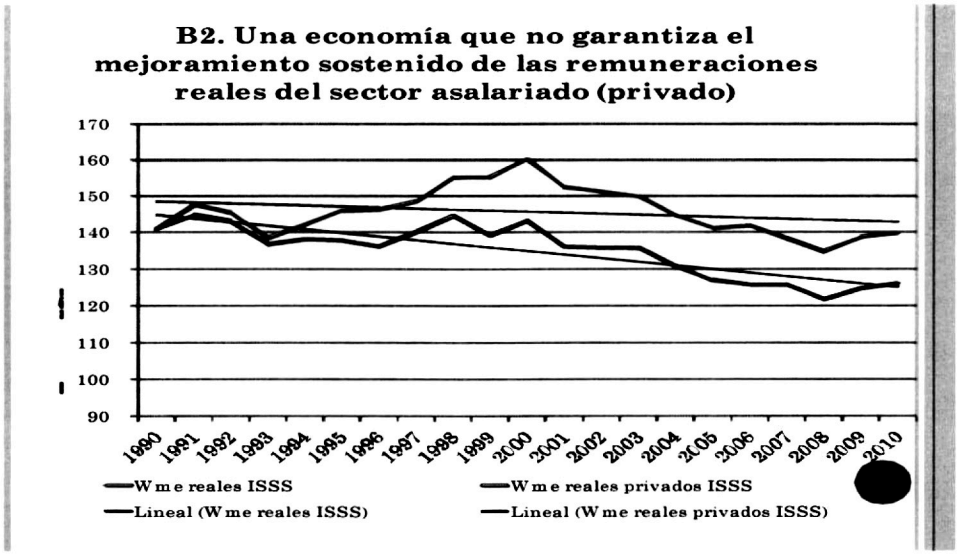


prestaciones de ley. Bueno, pese a que en teoría deberían estar en una mejor situación, vemos que hay un fuerte deterioro de la capacidad adquisitiva de este sector.

Otro aspecto más sobre empleos y salarios es el crecimiento del empleo, también medido por el aumento de los cotizantes del Seguro Social. En el gráfico 83 se pueden ver tasas de crecimiento de los cotizantes del ISSS, se alcanza el 10%, saliendo de la guerra, y va para abajo desde hace tiempo. Pese a los salarios reales cayendo, la tasa de crecimiento del empleo formal no aumenta; y ha estado cayendo en la mayor parte del período neoliberal. La no generación de empleo (formal) suficiente no es tal cosa como la "incertidumbre política" del último gobierno, como sostienen las gremiales y centros de pensamiento empresariales. Es una tendencia que mantiene, prácticamente, desde los 90. Salimos de la guerra; aumentó la tasa de crecimiento del empleo formal, y luego fue paulatinamente menor.

El tercer aspecto que destacar, de las consecuencias del neoliberalismo en El Salvador, es que la economía salvadoreña se inserta de manera precaria al mundo. Esto se puede apreciar, de alguna manera, en los datos de los gráficos 83 y 84.

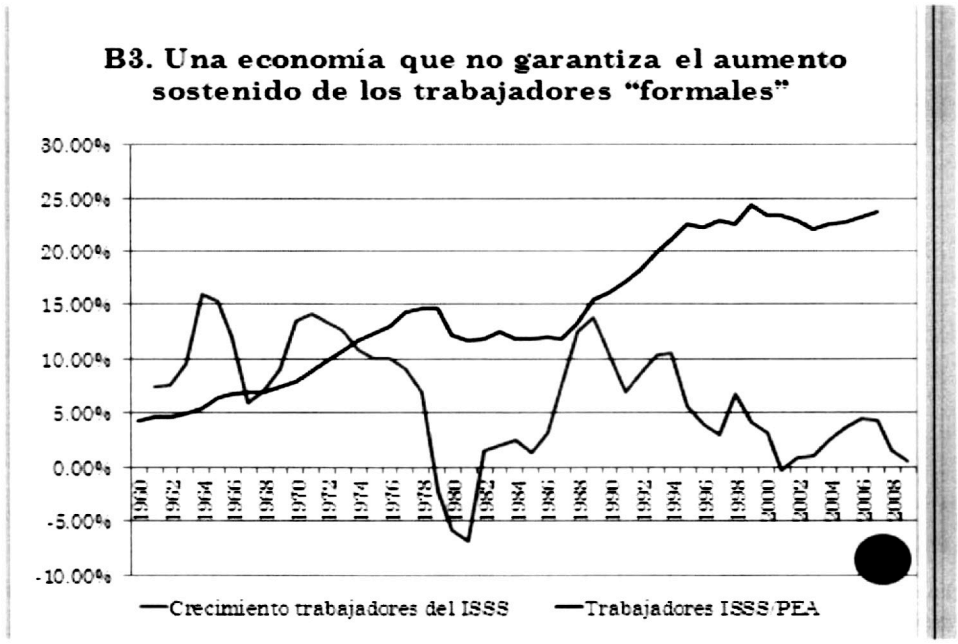
Gráfico 81. Salarios reales



Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial, ISSS y Durán et al (2010).
Nota: Los salarios reales han sido calculados con el uso del índice de precios al consumidor (IPC), es decir como capacidad de compra.

El déficit comercial ha aumentado, paulatinamente, hasta llegar a ser del 20% del PIB, como se visualiza en el gráfico 84; pero eso digamos que es reconocido ampliamente. En el gráfico 85 hay un dato más interesante. Resulta que si ustedes ponen la importación de bienes del exterior y la dividen entre el valor agregado generado internamente en El Salvador solo por los sectores productores de bienes, agrícolas y manufactureros, el cociente es del 125%. O sea, que por cada dólar que producimos acá en valor agregado en bienes, al lado estamos importando 1.25 dólares en bienes extranjeros, para que les quede claro. El déficit comercial de bienes sobre el PIB agrícola y manufacturero juntos, es, al menos, del 75% (ver gráfico 85). Es decir, que en términos netos el país importa 0.75 centavos de dólar en bienes extranjeros con cada dólar de bienes locales que produce. Esto no suele verse. Como referencia, Alemania tiene, en este indicador, aproximadamente un nivel positivo del 20%, y Estados Unidos, que tiene una decadencia, tiene uno del -40%

Gráfico 82. Crecimiento del empleo 1960 - 2008



Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial, ISSS, Penn World Table (PWT) y durán et at (2010).

El peso de las exportaciones de bienes de El Salvador sobre la producción agrícola y manufacturera en cambio, del gráfico 84, no muestra un mayor dinamismo en el neoliberalismo, siendo que nunca se ha logrado alcanzar los niveles máximos que se tuvieron en algunos años de la década de los setenta. Además, el peso de las exportaciones en el PIB (gráfico 83) o en el valor agregado agrícola y manufacturero (gráfico 84) han mostrado un crecimiento considerablemente menor que el que tienen las importaciones.

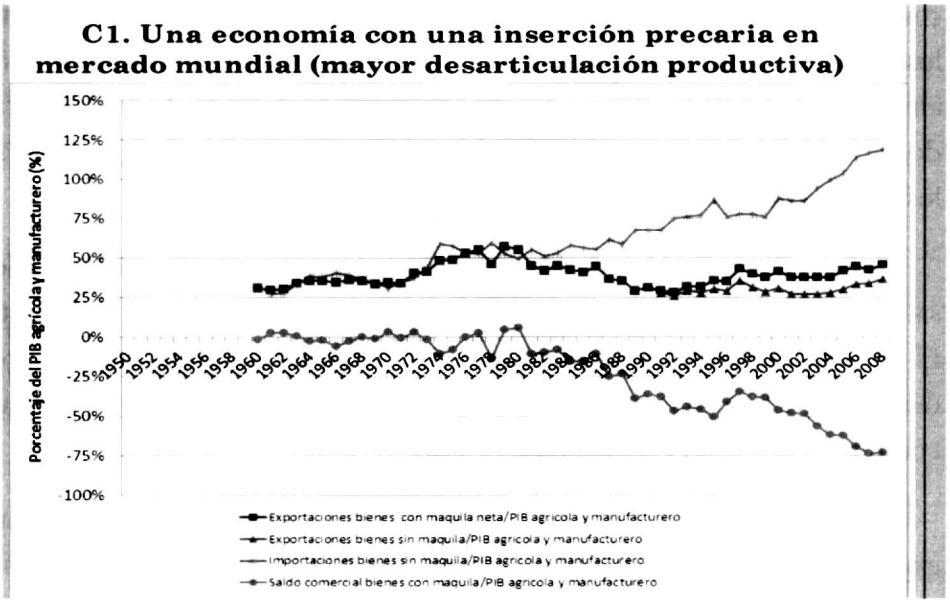
Los datos del peso tan alto de las importaciones, brutas o netas, sobre la producción nacional de El Salvador, sugieren que con la liberalización comercial del neoliberalismo es posible que se haya, y este, dando un proceso de destrucción de capacidades productivas y mayor desarticulación del aparato económico. En las exportaciones, los datos indican más que un fomento, el neoliberalismo en el país ha significado un fracaso exportador.

La liberalización y los tratados de libre comercio no son neutrales. Cuando nos dicen algunos que en los TLC solo hay oportunidades, están haciéndonos

Gráfico 83. Inserción de El Salvador en el mercado mundial



Grafico 84. Inserción en el mercado sector agrícola y manufactura



Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial y BCR.

Nota: Aquellas que dicen que incluyen la maquila neta, se refieren a que incluyen el saldo de las exportaciones de maquila menos sus importaciones, las cuales se adicionan a los flujos no maquileros.

ver que estos acuerdos son neutrales —al menos, que no podemos perder—. En ese caso, nos dicen que si no tomamos la oportunidad de los TLC es porque somos como "tontos"; pero que, en cuanto nos avivemos, podemos aprovechar la oportunidad. Pero la cosa no es así. La competencia internacional, en el capitalismo, sobre todo con el comercio liberalizado, tiene una opción más, y es quedarse en el camino y ser destruido por otros más poderosos. Los datos comerciales del país muestran que el impacto negativo que está teniendo con la liberalización y TLC es grande, y que existe posiblemente un proceso de desindustrialización, aunque más difícil de percibir.

El otro elemento es que El Salvador no es que tenga, un poco, "cultura" de diversificación productiva. Eso se llama, más bien, falta de competitividad. Resulta que el país tiene una pobre competitividad, y no la ha mejorado. Pero hay que tener en cuenta que abriendo la economía y compitiendo no solamente se puede mejorar la competitividad, sino que también se termina por destruir. Acerca de eso, me interesa señalar que sobre las partidas arancelarias superavitarias con el mundo, es decir, los productos cuyo saldo comercial es favorable al país, El Salvador, desde el 94 hasta la fecha, tiene los mismos 500 productos que son superavitarios, de un total potencial de alrededor de 5 mil productos que podría tener. Es decir, no hemos mejorado, en estos casi veinte años de neoliberalismo, la oferta real exportable en los mercados internacionales que aporte divisas al país.

El Salvador, más bien, se ha dedicado a competir con la erosión de los salarios reales. En los gráficos 85 y 86, a continuación, se puede apreciar que El Salvador lo que tiene es una reducción de los salarios reales y una productividad estancada en el sector manufacturero, cuando debería ser el que empuja la capacidad exportadora.

En resumen, meternos a una liberalización comercial y esperar un auge exportador, con una capacidad exportadora poco diversificada, con una productividad estancada y unos salarios reales cayendo, no es algo realista. ¿Cómo podríamos esperar algo diferente? Lo grave es que el gobierno actual sigue negociando las mismas cosas.

3. Elementos para un nuevo modelo de desarrollo

Entonces, entrando ya a la parte de los elementos para un nuevo modelo de desarrollo, es necesario decir que hay que generar un nuevo modelo económico, que contrarreste los resultados del neoliberalismo en términos de: crecimiento o de inversión; equidad y generación de empleo de calidad; inserción externa; y depredación ambiental, que no se abordó por el énfasis de mi exposición y área de estudio, pero que es un aspecto fundamental.

Me parece que es indispensable dar marcha atrás al esquema de liberalización económica del neoliberalismo. No estoy diciendo que hay que regresar a la Muralla china: El Salvador nunca ha tenido una muralla china. Pero la inserción en el mercado mundial no solo se hace abriendo totalmente las economías, se puede hacer regulando, precisamente, los flujos de comercio y los flujos de capital.

El otro tema, el sujeto del nuevo modelo —aquí retomo un poco la conversación con Aquiles Montoya, un compañero de la UCA— era el problema del sujeto de un nuevo modelo de desarrollo. Porque si no hay un sujeto de un nuevo modelo económico, la cosa se vuelve como "cartas al Niño Dios".

Me parece que el sujeto que puede impulsar un nuevo modelo de desarrollo, si bien puede no existir ahora, se construye en la misma búsqueda de alternativas a los problemas cotidianos y específicos. No mecánicamente, sino cuando los sectores terminan buscando cambiar las causas de los problemas y no solo sus manifestaciones. Sin embargo, yo no soy tan amigo de que todos nos demos un abrazo. El sujeto que puede impulsar un nuevo modelo de desarrollo es aquel que puede enfrentar a la elite hegemónica empresarial del país, cuyos intereses económicos no corresponden a los intereses de desarrollo nacional. Por eso, no estoy de acuerdo en que todos nos vamos abrazar. Esto último es pensar que la sociedad es la simple suma de los individuos. La sociedad es más, es un todo, es un sistema integrado; y nuestra sociedad ha tenido una elite empresarial que no le ha apostado, ni interesado, el desarrollo nacional; sus intereses no han estado en el desarrollo del país.

Gráfico 85. Comparativo de competitividad de El Salvador a escala mundial



Gráfico 86. Erosión de salarios reales



Fuente: Han sido construidos en base a varias fuentes, y una explicación detallada de los indicadores y sus fuentes está en Góchez (2011).

Decir que el problema ahora es que no tenemos una mano de obra calificada para competir mundialmente, parecería que el asunto sería de una opción individual que elegimos todos de ser así. Pero si revisamos la historia, resulta que el modelo económico de El Salvador y sus elites nunca necesitaron una mano de obra preparada, y lo que tenemos es lo que estos han cosechado. Difícilmente se puede hacer un nuevo modelo de desarrollo si no se enfrenta a la elite hegemónica. Enfrentar a la elite hegemónica empresarial implicará, para el sujeto, muy seguramente conversar también; pero hay que estar claros que la elite hegemónica empresarial no negocia. Bueno, nadie negocia con débiles. Por ejemplo, ir a un pacto fiscal ahora con el poder que tiene el sector poderoso del país, es ir a perder la discusión.

Sobre los recursos para potenciar un nuevo modelo de desarrollo, parece que algo importante para impulsar un nuevo modelo es impulsar una reforma fiscal. Si queremos hacer viable el modelo que queremos, solo se puede hacer aplicando una reforma fiscal progresiva. En este tema, digo que vemos la miopía del sector empresarial salvadoreño, que en vez de haber apostado en pagar un 7% más de carga tributaria hace 20 años, cuando terminó la guerra y se creó la Policía Nacional Civil, para tener policías bien pagados, entre otros, no lo quiso hacer; y prefirió más bien, a los pocos años, echar mano del Ejército, que es más barato. Hoy ese sector empresarial está pagando 7% en seguridad privada. Ahí podemos ver la enorme visión de futuro que ha tenido la elite empresarial salvadoreña. Los recursos que se deben conseguir de una profunda reforma fiscal progresiva deben servir para rescatar el papel del Estado como planificador del desarrollo, para que persiga la equidad y para que desarrolle productos y bienes estratégicos, y que fomente las iniciativas populares —economía solidaria—.

Una agenda transformadora, que busque impulsar un nuevo modelo económico que ayude al país a enfrentar sus problemas y superar la crisis económica actual —y estructural—, debe enfrentar los tres problemas destacados aquí:

- El bajo crecimiento por la baja acumulación (reinvesión) no es por que falte dinero en el país, o a todos, en él. Hay ganancias grandes; el problema es que no se van a la reinversión.

- La profundización en la concentración de ingresos y riquezas por la lógica antilaboral del modelo: salarios bajos en erosión, empleos precarios, es la base de la acumulación del modelo del país. Si mejoramos la educación de las personas, sin cambiar el modelo, lo que estamos haciendo es tirándolas al desempleo o a la erosión salarial.

- El creciente déficit comercial, en detrimento de la producción nacional y por el rezago competitivo. Este último sigue erosionándose.

Algunas propuestas más puntuales para un nuevo modelo serían las que menciono a continuación.

- Primero. Es importante reforzar el papel del Estado en la planificación del desarrollo, creando y fortaleciendo un sistema de planificación del desarrollo y un sistema estadístico acorde a él. El hecho de haber desmontado el Ministerio de Planificación es una pérdida. Yo y mi generación, como las posteriores, ya llegamos tarde, cuando en los cursos de economía ya no se enseñaba planificación. Entonces, hay que empezar de cero en el país.

- Segundo. Fortalecer sectores de empresas públicas de bienes y servicios estratégicos: puerto, aeropuerto, transporte público. El puerto, el aeropuerto y el transporte deben de ser, al menos, empresas mixtas. Hay que tomar nota del gran lío de la basura del país, que está privatizada. El transporte público es otro caso que me parece que hay que tener en cuenta, pues no ha funcionado siendo privado; y me parece que debería haber una nacionalización. Esto sería una gran diferencia para las personas de a pie.

- Tercero. Infraestructura social, caminos rurales, la capacidad de almacenamiento de la producción agrícola —de los sectores populares—. En la infraestructura se siguen privilegiando los megaproyectos; pero cosas tan sencillas que mejorarían las condiciones de las personas, como caminos rurales, jamás se han terminado de hacer; o se hace una vez la calle, se destruye y pasa años así.

- Cuarto. La reforma fiscal progresiva que contribuya a redistribuir el ingreso. Hay que tocar el impuesto de la renta y, sobre todo, a la reparti-

ción de dividendos de las sociedades anónimas, que tienen exención. Las sociedades pagan 25% de renta; pero cuando les reparten las ganancias a los que forman parte de las sociedades anónimas, ellos no pagan sobre eso impuesto de la renta. También sería bueno explorar la renta universal; me parece que es otro elemento. La revisión del sistema de exenciones tributarias, gasto tributario. Un enorme error del Gobierno es estar dando más exención y prolongando los sistemas de exención al sector empresarial, por fuera de la mesa del Consejo Económico y Social (CES), esperando que dentro de este último dichos sectores acepten un pacto fiscal o que quieran aceptar más y mayores impuestos. Esto es lo peor mundo: estar dando fuera de la mesa las concesiones, y en la mesa querer negociar los costos con el sector empresarial. Ahí se han metido en muy mal camino.

- Quinto. Fortalecer la capacidad regulatoria del Gobierno, en los grupos financieros, en la Superintendencia de Competencia y del Consumidor y en el Ministerio de Trabajo. Yo creí que el Ministerio de Trabajo era de los avances más importantes del Gobierno; pero tengo mis dudas si el reciente cambio en el Ministerio no signifique una reversión. De hecho, dos semanas después, el sector empresarial salió pidiendo las doce horas laborales en la maquila.

- Sexto. Las políticas sectoriales industriales y agroindustriales, que busquen la integración vertical y horizontal, y la adopción de tecnologías adecuadas, en alguna medida, con sectores empresariales; pero también con sectores de la economía solidaria y popular. Me parece que es importante el fomento de la producción nacional, dirigida a los mercados locales y la exportación de los excedentes. Sobre la innovación tecnológica y científica, hay gente que ha dado buenas ideas; pero me parece que debe ser parte de una política sectorial financiada con una reforma fiscal que haga que existan fondos para eso. La estrategia de fomento sectorial, me parece básico que debe apoyar la búsqueda de una soberanía alimentaria. Me parece de los peores errores que se hicieron, al desmontar la capacidad de producción de alimentos del país; y hoy estamos pagando las consecuencias. Somos importadores netos de alimentos, deficitarios con EE.UU. y —al parecer— con Europa. Somos un país que tiene mejores condiciones climáticas y termina siendo importador de alimentos.

- Lo otro es la regulación del comercio, inversión extranjera directa y los flujos de capital. Los tratados de libre comercio (TLC) y la liberalización de flujos de comercio de bienes y financieros no se ajusta a las necesidades de desarrollo del país, no toma en cuenta las asimetrías. Es cierto que a algunos países les fue bien; pero porque eran poderosos competitivamente. Los que son débiles —competitivamente— y se abren (liberalizan), lo que cosechan es que les vaya mal. Ahí es importante revertir ese proceso de liberalización generalizado y los TLC. Hay que negociar acuerdos con una lógica preferencial al de menor desarrollo, que sean de nueva generación y superen los problemas que tiene este tipo de acuerdos en la actualidad.

- Regulación del sistema financiero privado, local y externo, y desarrollo de la banca pública de desarrollo. La separación de las actividades financieras, políticas de tasas de interés, capitalizar una banca de desarrollo es fundamental. La banca no está cumpliendo lo que se dice; de ser la sangre de un modelo económico que fomente el desarrollo nacional. Es, más bien, la sangre de un sistema económico distorsionado, y, por ende, reproduce esas distorsiones. Está financiando la reproducción de los desequilibrios, la inequidad y las distorsiones.

- Medidas tendentes a superar el esquema dolarizado. Solo quitar la dolarización no es la solución a los problemas del país y de la crisis. Pero, quitar la dolarización en el marco de transformaciones para generar un nuevo modelo sí puede potenciar tal cambio. Inicialmente, me parece que el análisis de los esquemas de compensación y la circulación de monedas, como el sucre, que están ocupando algunos países de Sudamérica, son esquemas interesantes que pueden flexibilizar el esquema rígido de la dolarización.

- Una política de mejoras de los ingresos y salarios de los trabajadores, la cual se puede buscar, a través de una promoción de la organización sindical y la introducción de tal promoción por medio del sistema educativo, una política de crecimiento de los salarios mínimos reales e incentivos para mejoras salariales en empresas. Sin embargo, a mi ver, difícilmente se puede lograr un mejoramiento de los ingresos y salarios manteniendo

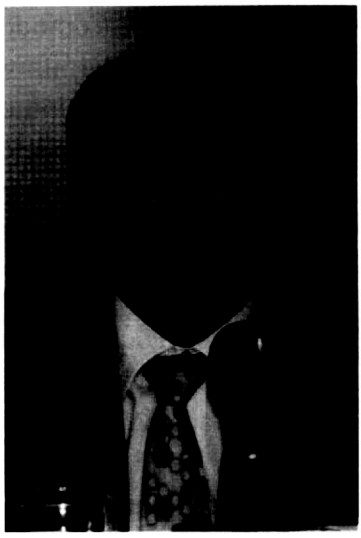
la liberalización comercial y la dolarización. La competitividad de los empresarios, con el esquema liberalizado, se ha basado en buena medida en una vía espuria: la erosión de los salarios, ante la poca productividad del sector industrial. Entonces, es difícil mejorar ingresos y salarios, teniendo una apertura generalizada, dado el atraso del sector empresarial e industrial del país. La dolarización hace las cosas más difíciles, pues, si bien no se puede devaluar el tipo de cambio, el ajuste ante situaciones de reducción de los influjos de divisas al país es por la vía de contracción económica severa y desempleo. Eso, por no hablar del encarecimiento de los bienes no transables ocurrido tras la dolarización, que ha tenido un impacto negativo en los salarios.

- Otro elemento son las políticas de apoyo a las iniciativas económicas y populares y fomento de la asociación —economía solidaria o economía popular—. Más que en un enfoque de las Mipymes, deberíamos de transitar en uno de promover la economía solidaria; lo que ha trabajado Aquiles Montoya. El tema del gasto del Gobierno, como uniformes y otras políticas de compras públicas, puede tener bastante peso en apoyar esas iniciativas populares. En torno a eso es importante pensar en algo: ¿qué es lo que queremos pagar? ¿Queremos pagar un uniforme barato hecho en China, o queremos pagar y recuperar algo de la producción textil local, que es más cara, pero que son ingresos para personas en el país? ¿Qué es lo que queremos pagar? Yo pienso que sería importante que el gasto vaya a la producción local, sobre todo, a sectores que no son capitalistas en rigor, sino que están prácticamente ganando salarios, y buscar, a través de este mecanismo, fomentar la economía popular y solidaria.

- En cuanto a la reforma educativa para mejorar su calidad, aunque no es un aspecto puramente económico, no hay que subordinarla a intereses productivistas de una industria; debería de ser una formación más amplia científica-técnica y humanística. Eso requiere un mayor presupuesto para la educación. Mejor formación de docentes, mayor extensión de jornadas de educación, mayor investigación científica, técnica y humana. Y de nuevo ¿qué queremos pagar? ¿Pagar salarios mínimos y pedirles a los profesores que hablen tres lenguas, que hablen del mundo

porque hayan viajado y tengan una formación amplia? ¿Eso esperamos? Pues, difícilmente se dará. Hay que pagarles bien a los profesores. Aunque pagándoles bien no solucionamos todos los problemas del sistema educativo, es una condición necesaria para una mejor educación.

- Y el último término, la universalización de la seguridad social y de las pensiones. De esto casi no se habla, y es muy importante. Hay que revisar el sistema de financiamiento de la salud y de las pensiones. A mí me parece chocante que el Gobierno esté haciendo un sistema de pensiones en los municipios más pobres, sacándose dinero del bolsillo y las AFP, ganándose una comisión, que varía según nosotros ganemos más. Cuando, si ustedes ganan de 500 a mil dólares, eso no le genera ningún costo adicional a una AFP; pero como cobran su comisión como un porcentaje sobre nuestros salarios, entonces aumentan sus ingresos proporcionalmente al aumento de nuestros ingresos. Cuando era el sistema de reparto, me parece que tenía sentido pagar un porcentaje sobre nuestros salarios, porque colaborábamos para todos, porque iba para una misma caja; pero hacerlo para un privado, no. Pagar una comisión por sus ingresos, no por el dinero que ellos le manejan, es algo perverso; y esos fondos deberían de servir para esos programas sociales. Debemos de cuestionar el estado actual de las pensiones. Esto no significa regresar al estado anterior de pensiones, así, sin más, porque también mostró sus deficiencias; pero hay que buscar un sistema que se corresponda con la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones y con mejores pensiones para los que cotizan.



De la crisis a un nuevo modelo de desarrollo

Una visión particular del
Dr. Ernesto Ayala
Exdirector del Incae, asesor Utec

En primer lugar, deseo exponer una nueva forma de repartición del poder. Eso, para mí, no es parte de una solución al tema en discusión. En segundo lugar, la recomposición de las reglas del juego actual, sino un cambio de juego. El Salvador necesita aprender a construir una relación distinta entre los actores sociales y políticos, atendiendo más necesidades ciudadanas que atendiendo a privilegios de grupos políticos cada vez menos representativos, más que buscar una recomposición del juego actual, independientemente de la preeminencia de un modelo económico o de otro. En tercer lugar, mostraré unos pequeños intentos de este nuevo modelo que están haciendo otros países en la búsqueda de establecer un nuevo juego de relaciones sociales en el país, un juego más incluyente, y en el cual los grupos sociales más vulnerables son el foco de la atención y del destino de recursos.

Inicialmente, ilustraré los diferentes caminos por los que ha venido desarrollándose el país, desde los modelos monoexportadores, pasando por el Mercado Común Centroamericano, la sustitución de exportaciones, el Con-

senso de Washington, el mercado agroexportador; y ahora con los tratados de libre comercio, que han desarrollado diferentes formas de reacomodo basados fundamentalmente en un mismo modelo; pero que, en términos generales, se puede concluir que poco han hecho en mejorar el objeto último de cualquier modelo de desarrollo: el bienestar de la gente. Ningún modelo ilusionó menos que el otro, pero todos terminaron siendo excluyentes, desilusionantes para una gran mayoría; y terminaron creando bajos niveles de gobernabilidad y creciente y oportunista clientelismo político.

Si se mide desapasionadamente el desarrollo, casi desde cualquier indicador de bienestar de los ciudadanos, poco aporte han venido haciendo a las grandes mayorías las diferentes formas en que nos hemos acomodado para organizar nuestra producción. Y aquí se puede hablar de los justificativos de siempre, si me paro muy a la izquierda o muy a la derecha, de diferentes interpretaciones; pero al final del día, no han sido modelos exitosos para todo el país.

Aun, si no se quiere ver indicadores sociales y se limita a indicadores económicos, se puede ver la inversión extranjera directa, por ejemplo la Inversión Extranjera Directa (IED) —la voy a estar exponiendo en los cuadros en términos de flujo— aunque también puede verse como facilitadores de tecnología. Recuerden que parte de lo que organismos internacionales nos han venido diciendo por años, Cepal y el Banco Mundial, por ejemplo, es que la inversión extranjera directa ayuda, fomenta y replantea la transferencia tecnológica en los países. Ningún estudio, a la fecha, ha demostrado las bondades de la IED en la transferencia tecnológica como aumento del bienestar de la mayoría de ciudadanos de El Salvador.

Revisando cifras, no hay muchos datos que estén respaldando las posturas de estos organismos. ¿Qué es lo que ha pasado en términos de inversión extranjera? Uno, una buena noticia: creció la inversión extranjera directa hacia Centroamérica y el Caribe. Básicamente, esta región fue bastante menos afectada de lo que se creía durante la reciente crisis, y mucho del capital se vino a esta región. Lo que no está bien es que El Salvador solo captara el 9% de toda la IED que vino para Centroamérica y el Caribe de 1999 al 2010, según datos de Cepal. También, la región no solamente captó mucha inversión extranjera directa sino que los centroamericanos, especialmente El Salvador

y Costa Rica, también invirtieron fuera de los países de origen, o sea, no solamente fuimos unos pobres receptores de la IED, sino que las inversiones de El Salvador en el resto de Centroamérica cuadruplicaron su monto para el mismo período.

En la región, la mayoría de la inversión extranjera directa fue captada por dos países, Panamá y Costa Rica, básicamente; y vale señalar que el 9% que nosotros logramos capturar como inversión es una cifra alta pues en años anteriores veníamos captando 4,5 y 6%. Parecería ser que tampoco como nación, no solo como gobierno, nos hemos ordenado de una manera que seamos atractivos para capitales internacionales que pudieran fortalecernos como nación. El intentar crear un modelo requiere voluntad política que pueda llevar al país a negociar pactos de Estado, más que acuerdos de gobierno y oposición. ¿Cuál es la diferencia? Los pactos de Estado son de largo plazo y toman en cuenta los intereses y el sentir de los ciudadanos. Por otro lado, los acuerdos de gobierno con partidos de oposición política, normalmente, están basados en clientelismo de corto plazo y solo tienen que ver con intereses partidarios.

Otro elemento limitante para pensar en un modelo nuevo de desarrollo para el país está en la disponibilidad de recursos naturales necesarios para establecer un modelo sostenible para El Salvador; y claramente, el país, si por algo se caracteriza es por los pocos recursos y el deterioro alarmante de disponibilidad de recursos vitales de agua y cobertura verde. Si nos preguntamos ¿por qué estamos como país en esta situación?, se pudieran oir diferentes respuestas. Algunos dirían que esto es un producto de la guerra. "Lo que pasa es que ustedes no han tenido guerra. Nosotros con diez años de guerra...". Y empiezan a hacer toda la defensa de que estamos así por la guerra. Otra gente diría: "El problema es el esquema neoliberal, depredador...", declamando una serie de terminologías que uno solo oye, dependiendo qué tan ideológica es en su expresión la persona que está mostrando el modelo. O: "El problema es que, en El Salvador, a medio camino, cambiamos de rieles en el tren". La realidad es que, a medio camino, nos pasamos a otro lado, y al no profundizar el esquema de desarrollo que traíamos, estamos un poquito sin rumbo. O podemos estar oyendo: "El problema es que la crisis internacional es la que no nos ha dejado hacer todas las reformas necesarias"

¿Por qué? Es que el humano es bueno intentando hallar como excusas explicativas de qué es lo que en verdad ha estado ocurriendo.

Traté de interpretar brevemente, por cuáles de las causas estamos en este nivel de problemas en el país, Lo importante no es tanto cómo llegamos ahí, sino el estar muy claros de que, cualquiera que haya sido la causa, tenemos una sociedad bastante frustrada, pesimista con su futuro; una sociedad que no se siente representada; una sociedad poco crédula de su estamento político y de su institucionalidad, a la cual es bien difícil mover, entusiasmar o impulsar a caminos distintos de los que ya tenemos. Y bajo el esquema de por qué estamos donde estamos y qué es lo que hemos generado, quisiera señalar algunos de los factores que son importantes en la discusión de un modelo de desarrollo económico y social; y, fundamentalmente, estamos diciendo que no solamente debemos buscar el desarrollo y la equidad económica, sino un balance ambiental, además de factores como innovación tecnológica e institucional; y que todos estos, a la par del crecimiento de la producción, juegan un papel interesante, único, y muy correlacionado, para empezar a hablar de algún modelo que tenga viabilidad de desarrollo.

Poco se ha mencionado el balance ambiental. Independientemente de que lográramos concebir un modelo económico perfecto, parecería que el principal "talón de Aquiles" de El Salvador está en que, probablemente, no va a ser sostenible ambientalmente si seguimos con el modelo de consumo que tenemos ahora, al margen de cómo nos organicemos de manera posterior. Pudiera ser posible que en 25 años estén empezando a nacer salvadoreños para los cuales no vamos a tener recursos para acompañarlos en su crecimiento.

Además de estos factores, hay otros elementos que un modelo requiere. Se necesita un acuerdo de visión única de largo plazo, muy grande y general; un modelo inclusivo en el cual, tomando en cuenta realidades a largo plazo, podamos ser un poco tolerantes con las contradicciones de corto plazo que nos han traído hasta acá. Debemos buscar entendimientos como sociedad apolítica, llena de necesidades, y con un marco incierto de liderazgo nacional. Debemos establecer acuerdos marco en los cuales la sociedad salvadoreña pueda decidir la forma de llegar a ellos. La aceleración o el énfasis que se le va a dar en cada uno, que lo decida el gobierno de turno.

Este debería ser el marco para la actuación política de los partidos en el futuro, ayudarnos a buscar acuerdos nacionales. Esto cambiaria la lógica de contiendas políticas, y se convertiría en escogencias sobre implantadores de lo que todos, o la mayoría de salvadoreños, decidimos sobre nuestro futuro; pero lo único que va a estar en discusión sería el énfasis, la velocidad, no los puntos de llegada del modelo.

Las preguntas aquí son: ¿Y los salvadoreños estamos dispuestos a una discusión de ese tipo? ¿O todavía andamos en discusiones de reparto de poder? ¿O todavía andamos bien preocupados si los muchachitos —con uniformes o sin uniformes— van a generar una mayor capacidad educativa o no? Porque, entonces, estamos hablando claramente de un reacomodo de las reglas del juego. Como señalé al principio, hay que discutir un nuevo juego, mucho más trascendente y no orientado a mi pertenencia ideológica, sino muy claramente empujado por la necesidad de sostenibilidad del país, basado en tener mucha más claridad del nivel de deterioro que tiene este país; de la insostenibilidad de recursos que tiene este país. Esos son, en realidad, los temas que deberían estar empujando la concepción de un nuevo juego, con nuevas reglas, mucho más tolerantes, que nos permitan crear un paraguas grande en donde izquierdas y derechas pudieran tener cabida, alrededor de un fin común a 25 años plazo, que es lo que han venido diciendo la gente que trabaja en estos temas que se requiere como tiempo mínimo para empezar a tener voluntad política y hablar de logros en un modelo de desarrollo económico.

Además de la visión y ese paraguas grande, también vamos a requerir políticas públicas, mucho más de Estado que políticas públicas de gobierno; una visión de largo plazo, más que programas de gobierno. Los programas de gobierno van a regular las políticas de Estado; pero no le van a dar direccionalidad a las políticas sostenibles del país. Eso incumbe a quienes están ejerciendo el poder a través del Ejecutivo en cada momento, y, si hablamos de 25 años, van ha haber bastantes actores queriendo ver eso. Además, suponiendo que lográramos tener un acuerdo de visión y que tuviéramos la flexibilidad para estar todos debajo de un mismo techo, no es un asunto únicamente de acuerdo y de visión. Más allá que de voluntad, vamos a requerir de recursos; y para obtener suficientes recursos, la comunidad internacional nos tiene que ver como creíbles; y para ello hay que hacer tareas

internas. No puedo pretender haber sido un chiquito que se ha portado mal todo el tiempo y ahora decir 'me voy a portar bien'; y que toda la gente que me ha conocido portándome mal me va a decir 'está bien'. La tarea interna pasa por generarles recursos a quienes lo pueden distribuir. No entraré en la discusión de pactos fiscales, no es el punto central. No hay forma de intentar la construcción de un nuevo modelo, si no tenemos discursos inspiradores, creíbles y con propuestas de largo plazo.

No solamente necesitamos el acuerdo de todos los actores sociales. Para la consistencia en políticas de Estado de los gobiernos y la actuación de quienes tenemos que pagar impuestos en el país, tal vez pueda ser que tengamos la ayuda internacional requerida para iniciar el proceso. La gran pregunta, al final del día es: ¿Y nosotros, como sociedad, estamos dispuestos a variar nuestras formas de consumo? ¿O vamos a seguir haciendo la fiesta donde somos diez y hacemos comida para treinta, solo porque tenemos la capacidad económica para hacerlo?

El planteamiento de un nuevo reordenamiento social y económico, que pudiera traducirse como nuevo modelo de desarrollo para el país, requiere también conversión de nuevos jugadores. Qué fácil sería venir a despotricar contra la Asamblea Legislativa y decir que los diputados son los culpables de todo. Porque ya es como un deporte en América Latina: donde uno va oye lo mismo. Pero la pregunta que nos deberíamos de hacer es: yo, el ciudadano; yo, el consumidor; yo, el que pago impuestos; yo, el que tengo un hábito de consumo no adecuado para el desarrollo austero y equitativo de esta sociedad que estoy oyendo, y con el que estoy de acuerdo; yo, en la intimidad de mi cartera y mi consumo: ¿qué voy a hacer por desarrollar este modelo y qué papel pienso jugar en este nuevo juego que estoy planteando?

El ciclo de desarrollo que estamos buscando es pasar, de una sociedad con mucho recurso patrimonial a una sociedad intensiva en capitales, hasta llegar a una sociedad intensiva en conocimientos. Este es el tramo ideal por el que debíamos estar transitando, hacerlo a partir de una fecha específica y buscarle indicadores de avance y reportes de cuentas al resto de la sociedad civil.

Las preguntas son: ¿Qué estamos haciendo ahora? ¿Estamos buscando con estas iniciativas un nuevo modelo, o estamos vendiendo la vieja idea que todo mundo tiene en su cabecita, solo con un nuevo discurso? Porque, al

final del día, el nuevo modelo implica reinventar la forma en que he venido planteando mis ideas hasta ahora, como actor político y como ciudadano, partícipe de una buena parte del consumo y escasez que ahora tenemos.

Precisamente, la actuación de todos los actores políticos, de todos los gobiernos y de todos los empresarios de este país, es el resultado que tenemos por que es un país deforestado, porque tiene problemas por su tamaño, por su economía de escalas; que es un país que no es muy sostenible en recursos naturales con el nivel de consumo que tiene, y que es un país que necesita hacer demasiado énfasis en sus análisis localmente, como que si nuestro país estuviese alejado de la comunidad internacional. No caigamos en la trampa de volvernos autistas sociales en lo que a relaciones internacionales incumbe. Sería otro error más, si las decisiones que tomemos como país nos alejan de la comunidad internacional y de cómo incide este mundo, en el cual queremos insertar a El Salvador, sobre lo que podemos hacer y lo que no podemos hacer en El Salvador.

Hay que estar muy claros de que debemos procurar que el análisis que se hace, tanto de diagnósticos como en propuestas de país, no solamente deben ser lo menos ideologizados posible, sino que deben estar orientados tomando en consideración la inviabilidad, fundamentalmente, del uso actual de recursos que tiene este país y, además, claramente orientado de que estamos insertos en una comunidad internacional.

Necesitamos el acuerdo, pero alguien tiene que presentarlo al país. Y aquí, parte del problema es cuando vamos a las famosas mesas de diálogo, donde ponen montón de nombres. Con la experiencia que yo he tenido, en estos últimos veinte años, en América Latina, cada quien va a la mesa de diálogo con su agenda, y a ver "cómo la vendo y hasta dónde la vendo". Entonces, de lo que estamos hablando es de una recomposición de poder, más que de una creación de una nueva agenda. De lo que estamos hablando aquí es de la creación de una nueva agenda basado en otro parámetro.

Primero. Actitud de escuchar más que de hablar, y buscar no descalificar tanto al modelo donde estamos porque la reacción que vamos a generar es la descalificación de nuestro propio modelo. Entonces, aquí hay un problema actitudinal de quiénes tienen la capacidad de convocar y quiénes van al diálogo. Y la agenda, fundamentalmente, que planteamos, además de los

elementos que dije tiene que ver con productividad creciente de los pobres. Si los pobres no empiezan a ser parte de la riqueza de este país, estamos complicados; pero es un punto central en una nueva agenda de desarrollo de este país.

Segundo. Inversión extranjera directa y tecnología. Ahí estamos bastante mal, pues no solamente hemos tenido poca adopción y adaptación, sino que no hemos sido capaces de atraer inversión extranjera directa. Estamos tan inmersos en el pleito interno, que todo mundo nos huye para hacer inversiones adentro de este país, y, sin embargo, aquí adentro hemos sido muy buenos invirtiendo en Costa Rica, en hoteles, en centros comerciales y en ese tipo de cosas, sacando recursos de El Salvador hacia otros países de Centroamérica; pero con muy poca capacidad de reinversión adentro del propio país.

Lo que proponemos es un pacto social nuevo para todos. Cuando se nos vino deteriorando la salud, la respuesta fue: hospitales privados. Empezaron a nacer los hospitales privados. A los problemas que tuvimos de seguridad en las viviendas les contestamos con condominios y con todas las rejas metálicas que le pusimos arriba, y todos los sistemas de seguridad de alarmas habidos y por haber. A los problemas de mala educación, de educación deteriorada, con la creación de colegios muy *ad hoc*, bilingües de doce alumnos. Y a los problemas de inseguridad con carros blindados y guardaespaldas, ¿Qué tenemos como resultado de todas estas respuestas? Una sociedad insegura, incrédula y fracturada social y económicamente.

En Guatemala —me contaba un amigo— 150 carros se blindan por mes. Esas son sociedades que han estado dándoles respuestas individuales a problemas sociales; y lo que hacemos con eso es profundizar la fractura y la ruptura social que muestran estas sociedades. Eso es lo que tenemos. Así que no seamos tan ligeros en venir a decir que el pacto social es tan fácil como cambiar de un modelo neoliberal a otro. Hay raíces mucho más profundas que la simple interpretación cómoda e ideologizada.

Sintonicémonos en un nuevo nivel de discusión; un nivel un poquito más profundo, de más largo plazo; un nivel más inclusivo, menos descalificante que el que hemos tenido hasta ahora los salvadoreños.



De la crisis a un nuevo modelo de desarrollo

Una visión particular del
Dr. William Pleitez
Economista, Senado Consultivo Utec

Una característica fundamental de los países que han experimentado grandes avances en desarrollo humano es que sus políticas económicas están guiadas por objetivos y metas humanas. Objetivos como el pleno empleo, la cohesión social y el mejoramiento progresivo de la productividad y los salarios reales tienen preeminencia sobre otros, como la ampliación y diversificación de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera, el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica e incluso sobre el crecimiento económico. Tal preeminencia no significa que estos últimos objetivos no sean importantes, sino que dentro del enfoque de desarrollo humano no son fines en sí mismos, sino medios para generar mayor bienestar y aumentar las oportunidades y capacidades de las personas.

Lo que se busca con una estrategia de desarrollo basada en el enfoque de desarrollo humano es construir círculos virtuosos alrededor de cuatro variables: inversión en la gente, empleo, productividad y salarios. Para ello se requiere, en primer lugar, de un compromiso nacional para realizar inversiones sostenidas en las personas, desde la atención preescolar, enseñanza básica y los servicios de salud, pasando por la enseñanza técnica y universitaria y por las actividades de investigación y desarrollo, hasta la capacitación en el

empleo. En segundo lugar, requiere de políticas sectoriales que garanticen a la gente encontrar oportunidades de empleo acordes con su área de formación, generando los mayores niveles de productividad posibles. Finalmente, los aumentos en la productividad, indispensables para lograr mayores tasas de crecimiento económico, también deben de permitir pagar salarios reales cada vez más altos, volviendo socios del proceso a los empresarios y a los trabajadores.

Armar un círculo virtuoso de esta naturaleza, sin embargo, ha sido imposible para El Salvador, debido a que, como se verá más adelante, los distintos modelos económicos hasta ahora aplicados no han reconocido que la verdadera riqueza de una nación está en su gente. Por el contrario, lo que ha ocurrido, más bien, es que se ha desvalorizado la importancia de los trabajadores, y nunca han sido vistos como sujetos y destinatarios principales del proceso de desarrollo. Como consecuencia de ello, desde el siglo XIX hasta el día de hoy, el subempleo ha sido la forma de inserción laboral dominante en el país, a la vez que ha sido imposible aumentar sostenidamente el poder adquisitivo de los ingresos percibidos por las familias pobres y de la población asalariada.

II. Los modelos económicos aplicados en El Salvador

Desde su constitución como República, en El Salvador se han practicado tres modelos económicos: el modelo agroexportador, el de industrialización por sustitución de importaciones y el de promoción de exportaciones y atracción de inversiones. En el modelo agroexportador, la creación de riqueza, era vista como el resultado del aprovechamiento de los altos precios que prevalecían en los mercados internacionales por ciertos productos tropicales, en cuya producción el país parecía gozar de ventajas absolutas. La expansión de los cultivos del cacao, añil y café durante el siglo XIX, y del algodón y la caña de azúcar en el siglo XX, obedecieron a la lógica de ese modelo.

Posteriormente, entre los años 50 y los 80 del siglo pasado, se practicó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, durante el cual la riqueza era percibida como sinónimo de la reducción progresiva de la dependencia tecnológica de los países, a partir de la propagación del pro-

greso técnico en los diferentes sectores y ramas de la economía. La idea era que la expansión del sector industrial, como fuente principal de generación de innovaciones tecnológicas, permitiría la modernización progresiva de las diferentes actividades productivas y un aumento sostenido en su productividad y competitividad. Esto, a su vez, permitiría una mejor inserción en la economía mundial con una oferta más diversificada de productos no solo agrícolas, sino también de origen industrial.

Finalmente, el modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones se introdujo en 1989; y es el que ha regido la orientación de la política económica desde entonces hasta la fecha. Para este modelo, el camino hacia la riqueza de un país consiste en aprovechar al máximo la ventaja comparativa disponible, y que, para el caso específico de El Salvador, consistiría en la abundancia de mano de obra.

2.1. Modelo agroexportador: riqueza como aprovechamiento de los mercados internacionales

Durante la época colonial (1524-1821), los colonizadores de Mesoamérica no se encontraron con riquezas minerales, aunque sí con una alta densidad demográfica. Debido a esto, el principal "botín" fue cultivar la tierra con productos de alto valor en los mercados internacionales (bálsamo, cacao, añil, entre otros) (Browning, 1975). Para ello, resultaba fundamental obligar a los indígenas a trabajar. Con este fin, se penalizaba a la población que no estaba dispuesta a abandonar temporalmente sus propios cultivos para ir a las haciendas.

Antes de la Independencia, en 1821, el añil se había consolidado como el rubro económico principal del país, y lo continuó siendo por seis décadas más. Al igual que en la época colonial, los productores de añil tenían sus ojos puestos en el comercio internacional. Las condiciones laborales, o el progreso personal y familiar de los trabajadores, no estaban entre sus preocupaciones. La educación de los trabajadores, por ejemplo, no era considerada una prioridad. "Cuando el gobierno tenía que optar entre educación y el ejército, o entre educación y caminos, la educación salía perdiendo" (Lindo-Fuentes, 2002). Debido a que, para cultivar y cosechar el añil, era necesario contar con una fuerza de trabajo grande y confiable, los sucesivos gobiernos salva-

doreños promulgaron, desde 1825, leyes que obligaran a la gente a trabajar. En general, las leyes distaban mucho de proteger al trabajador, ya que, como las leyes de la Colonia, partían del supuesto de que el indígena y, en general, las clases pobres, estaban constituidas por haraganes que no eran dignos de confianza.[1]

Tras la drástica declinación internacional de la demanda del añil, el café tuvo un vertiginoso ascenso como principal fuente de ingresos, especialmente a partir de 1864. Debido a que se continuaba creyendo que la fuente de riqueza estaba en los productos de alto valor en los mercados internacionales y que una buena parte de las mejores tierras requeridas para el cultivo del café correspondía a los ejidos y las tierras comunales, abolir esas formas de tenencia se volvió prioridad. Esta medida fue consumada entre 1881 y 1882, durante la administración del presidente Rafael Zaldívar (1876-1885). A este respecto, el editorial del Diario Oficial de marzo de 1880 (citado en Browning, 1975) expresa lo siguiente: "Por una parte, vemos nuestras fértiles tierras vírgenes clamando la aportación de capital y mano de obra para cosechar la riqueza prometida, mientras que, por otra, vemos a la mayoría de los habitantes de nuestros pueblos conformarse con la siembra de maíz y de frijoles, que nunca llegará a levantar a este pueblo miserable por encima de su lamentable situación". El café, durante todo el ciclo agrícola, necesitaba más mano de obra que el añil, creando incluso una importante cantidad de empleos permanentes, pero también generalizó la contratación de la fuerza de trabajo de manera estacional, que es una forma de subempleo.

Durante la vigencia del modelo agroexportador, las preocupaciones por objetivos tales como el desarrollo de las capacidades de la gente, el trabajo decente y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, estuvieron completamente ausentes. Entre las pocas excepciones se encuentra la filosofía política del mínimum vital, desarrollada por el humanista y escritor Alberto Masferrer (1868-1932), quien sostenía que "toda criatura, por

[1] Veáse recopilación de leyes de 1825 a 1855 realizada por Isidro Menéndez (Menéndez, 1956).

el simple hecho de nacer y de vivir, tiene derecho a que la colectividad le asegure, mediante una justa y sabia organización de la propiedad, del trabajo, de la producción y del consumo, un MÍNIMUM DE VIDA ÍNTEGRA, o sea, la satisfacción de las necesidades primordiales" (Masferrer, 1996).[2] Esas necesidades primordiales, a su juicio, eran: a) trabajo higiénico, perenne, honesto y remunerado en justicia; b) alimentación suficiente, variada, nutritiva y saludable; c) habitación amplia, seca, soleada y aireada; d) agua buena y bastante; e) vestido limpio, correcto y buen abrigo; f) asistencia médica y sanitaria; g) justicia pronta, fácil e igualmente accesible a todos; h) educación primaria y complementaria eficaz, que forme hombres cordiales, trabajadores expertos, y jefes de familia conscientes; i) descanso y recreo suficientes y adecuados para restaurar las fuerzas del cuerpo y del ánimo.

De la misma forma como lo establece el paradigma del desarrollo humano, Masferrer vinculaba la formación de capacidades humanas —a través de la satisfacción de las necesidades primordiales— y el uso que la gente hace de tales capacidades, al señalar que los "hombres que no se alimentan bien, que no se abrigan bien, que no descansan bien, que no se guarecen bien, no sirven para trabajadores ni para ciudadanos; ni para defender a su patria, ni para sostener a su familia". Sus planteamientos, sin embargo, no obtuvieron eco más allá de ciertos grupos urbanos intelectuales.

Una vez superada la gran depresión, la proliferación de plantaciones algodoneras y de caña de azúcar contribuyó a reforzar el modelo agroexportador, al tiempo que profundizó el proceso de concentración de la tierra, forzando a la agricultura campesina de subsistencia a desplazarse sobre las laderas montañosas y las tierras más erosionadas y de menor fertilidad (PNUD, 2005).

[2] Las mayúsculas son del autor.

2.2 Modelo de industrialización por sustitución de importaciones: riqueza como difusión del progreso técnico

Desde fines de los años cincuenta hasta 1989, El Salvador, al igual que el resto de países de Centroamérica, le apostó a tratar de lograr un crecimiento robusto y sostenido a través del denominado Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (Misi).

En la adopción de dicho modelo económico jugó un papel muy importante la Comisión Económica de América Latina (Cepal), que en esa época sostenía que la principal diferencia entre los países del centro desarrollado y los de la periferia subdesarrollada radicaba en su estructura productiva. En los países del centro, la estructura productiva era homogénea, debido a que el progreso técnico se había propagado en todos los sectores y ramas de la economía; y diversificada, por cuanto el funcionamiento de la economía dependía del desempeño de un gran número actividades que operaban con altos niveles de productividad. A diferencia, en los países de la periferia la estructura productiva era heterogénea, debido a que el progreso técnico únicamente se había propagado en ciertas actividades económicas, generalmente orientadas a la exportación, mientras el resto continuaba operando con técnicas de producción tradicionales y de baja productividad; y especializada, porque el funcionamiento de la economía dependía críticamente del desempeño del reducido número de actividades de exportación, caracterizadas, a su vez, por ser parte de mercados bastante inestables.

En congruencia con este diagnóstico, la Cepal sostenía que, para lograr tasas de crecimiento económico altas y sostenidas, los países debían de realizar esfuerzos deliberados tendientes a transformar sus estructuras productivas heterogéneas y especializadas en homogéneas y diversificadas. Para ello, recomendaban un proceso de industrialización que en una primera etapa estaría liderada por la sustitución de importaciones de bienes finales y de consumo intermedio, para luego pasar a una etapa liderada por la sustitución de importaciones de bienes de capital. Debido a sus fuertes demandas recíprocas con el resto de actividades económicas, el sector industrial así edificado se convertiría en el vector de difusión del progreso técnico en el conjunto del aparato productivo, propiciando su modernización.

En el caso de El Salvador, el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones fue impulsado a través de un conjunto de políticas económicas tendientes a proteger la industria naciente, brindarle apoyos internos, protegerlo de la competencia internacional y crearle mercados. El marco de políticas utilizado fue el siguiente:

- Política comercial: proteccionismo arancelario y no arancelario más integración económica centroamericana. La idea era que, para que la industria naciente se pudiera desarrollar, necesitaba mercados de dimensiones mínimas y protección contra los productos importados que competían con la producción local. Ello fue posible mediante la creación, en Centroamérica, de una zona de libre comercio, más un arancel externo común escalonado con tarifas elevadas para la importación de los productos producidos por las industrias nacientes; y bajas, para las materias primas y bienes de capital no producidos en la región. El arancel de los bienes intermedios oscilaba entre los techos y los pisos establecidos, dependiendo de si se podían producir o no en la región. Muchos rubros considerados de importancia estratégica eran, adicionalmente, protegidos con barreras no arancelarias (licencias, permisos, avales y hasta prohibiciones de importación).

- Política fiscal: incentivos tributarios e infraestructura de apoyo a la producción. La industria manufacturera era beneficiada por la política fiscal, tanto en el ámbito de los gastos como de los tributos. Muchas ramas industriales eran eximidas del pago de ciertos impuestos al amparo de leyes especiales que fomentaban su expansión, haciendo depender fuertemente la estructura tributaria de los impuestos aplicados a las exportaciones tradicionales (café, algodón, azúcar y camarón). La inversión pública, por su parte, se comenzó a concentrar en el área metropolitana de San Salvador, creando polos de desarrollo industrial y una red mínima de infraestructura de apoyo a la producción (i.e. carreteras, puertos, aeropuerto, energía eléctrica, telecomunicaciones, agua). En esto último jugó un papel muy importante una diversidad de empresas públicas creadas con poderes monopólicos en sus respectivas áreas de actividad (Anda, CEL, Antel, Cepa).

- Política de precios: controles. Con el propósito de evitar aumentos en los costos salariales que pudieran hacer perder competitividad a la industria,

se controlaban los precios de los principales bienes integrantes de la canasta básica de consumo (i.e. granos básicos, transporte, servicios ofrecidos por empresas públicas). Esto, unido a la fuerte disciplina monetaria y fiscal que hasta antes del estallido del conflicto armado ejercieron los distintos gobiernos, permitió que también se pudieran mantener controlados sin mayores dificultades los principales macroprecios (salario mínimo, tasa de interés y tipo de cambio).

- Política monetario-financiera y cambiaria: crédito a tasas de interés subsidiadas y tipo de cambio fijo. Aunque la fuerte disciplina monetaria y fiscal permitía mantener controlada la inflación, el gobierno creaba líneas de crédito a tasas de interés preferenciales puestas a disposición de las actividades que se pretendía promover. Inicialmente, tales líneas de crédito estaban dirigidas casi exclusivamente a las industrias nacientes, aunque con el tiempo se extendieron a otras actividades. El tipo de cambio, por su parte, se mantuvo fijo, sin generar mayores dificultades hasta que, con el estallido de la crisis política y socioeconómica en los ochenta, se apreció sustancialmente, sustituyéndose incluso por un sistema de tipo de cambio múltiple durante algunos años.

- Otras políticas. El gobierno también creó otras instituciones, como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el ABC, el ICR, Ista.

2.3 El modelo de promoción de exportaciones y atracción de inversiones: riqueza derivada del aprovechamiento de la abundancia de mano de obra... que se va

A partir de 1989 comenzó a implantarse un nuevo modelo económico basado en el libre mercado, que tendría como objetivo general: "Alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable, mediante el uso intensivo de la mano de obra".

De acuerdo a sus promotores (Fusades, 1985), el modelo se apoyaría en cinco pilares: a) el aprovechamiento de la principal ventaja comparativa del país, consistente en la abundancia de mano de obra; b) el aumento de los niveles de eficiencia en la producción nacional a través del libre comercio;

c) la adopción de un tipo de cambio realista que eliminara las distorsiones en los precios de los bienes importados y exportados, aumentando la competitividad de los productos domésticos; d) el establecimiento de una tasa de interés real positiva que permitiera elevar los reducidos niveles de ahorro e inversión imperantes; y e) la sustitución de la regla histórica de ajustar el salario en función del costo de la vida (inflación) por una nueva regla donde los salarios estarían en función de la productividad de la mano de obra.

Para lograr el objetivo planteado, el modelo promovió el siguiente marco de políticas económicas:

- Política fiscal. En esta área lo que se pretendía era transformar al sector público en un ente eficiente, dinámico y con cuentas equilibradas. Justificadas bajo esos propósitos, las medidas más importantes implantadas fueron: el establecimiento de una estructura tributaria simple, que depende básicamente de tres impuestos (el impuesto al valor agregado, el impuesto a la renta y el impuesto a las importaciones); y la privatización de una diversidad de empresas públicas, entre las que se destacan los bancos, las distribuidoras de energía eléctrica y las telecomunicaciones. También se privatizó la administración de los fondos de pensiones.

- Política cambiaria. Lo que se buscaba en esta área era eliminar la apreciación cambiaria, entonces considerada como el principal obstáculo para el crecimiento económico, en la medida que dificultaba el aumento y diversificación de las exportaciones. Para ello, se sustituyó el sistema de tipo de cambio múltiple que se tenía por uno flexible, con lo cual inicialmente el tipo de cambio real tendió a depreciarse, de acuerdo con lo esperado. Pero en 1992 la tendencia se revirtió y obligó, infructuosamente, al Banco Central de Reserva (BCR) a intervenir en el mercado con el propósito de evitar la creciente apreciación cambiaria, hasta que finalmente, en 2001, se optó por la adopción del dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal.

- Política comercial. En esta área se impulsó una diversidad de reformas que tenían como propósito aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y aumentar y diversificar las exportaciones. Los aranceles se redujeron y simplificaron por etapas desde un rango de 0-290%, dentro de 25 tramos, a uno

de 0-15% en una estructura de cuatro tramos.[3] Se eliminaron casi todas las barreras no arancelarias.[4] Se reactivó la integración económica centroamericana y se negociaron tratados de libre comercio e inversión con México, República Dominicana, Chile, Panamá y los Estados Unidos. También se promulgaron leyes que otorgan importantes subsidios fiscales para promover la inversión extranjera[5] y la industria de maquila[6]. Además, se creó el Centro de Trámites de Exportación (Centrex) para agilizar los trámites y reducir los costos en que las empresas incurrían por ese motivo. En otro orden, con el objeto de incentivar las exportaciones, también se introdujo un subsidio de 6% sobre el valor FOB de las exportaciones no tradicionales hacia fuera de Centroamérica, y a las tradicionales que incorporan 30% o más de valor agregado nacional.[7]

- Política monetario-financiera. En esta área, las reformas perseguían aumentar el ahorro interno, elevar la eficiencia en la movilización y asignación de recursos, lograr la estabilidad monetaria y mejorar la solidez y competitividad del sistema financiero. Para ello, se modificó el papel del BCR al ampliársele la independencia y al limitársele las funciones, con el objetivo de garantizar la estabilidad monetaria y financiera.[8] Ello permitió que las tasas de interés se liberalizaran gradualmente y que se eliminaran los topes de cartera aplicados a ciertos sectores y actividades económicas. Una de las medidas más importantes fue el saneamiento y posterior privatización de la banca, que, en su momento, le costó al Estado 1.9 mil millones de colones, equivalentes a alrededor del 5% del PIB de 1990. También se promulgaron nuevas leyes relacionadas con la regulación y supervisión del sector financiero más compatibles con el modelo liberal impulsado. Con la

---

[3] De este nnuevo rango arancelario únicamente se han exceptuado un número reducido de bienes, principalmente de origen agropecuario (i.e. lácteos, azúcar, arroz, carne de pollo, carne de cerdo).

[4] Entre las pocas que aún persisten se encuentran las aplicadas a las importaciones de azúcar y a la carne de pollo y subproductos.

[5] Ley de Fomento y Garantía de la Inversión Extranjera.

[6] Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales, la cual fue luego sustituida por una nueva, denominada Ley de Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo.

[7] Ley de Reactivación de Exportaciones.

[8] Función que también le fue arrebatada posteriormente con la Ley de Integración Monetaria.

promulgación de la Ley de Integración Monetaria, que permitió la adopción del dólar como moneda de curso legal, el BCR dejó de ser un ente relevante en el manejo de la política económica nacional.

- Política de precios. En esta área lo que se buscaba era lograr una mayor transparencia de los mercados y eliminar las distorsiones sobre los procesos de producción e inversión. El proceso de reformas incluyó la eliminación de los controles de precio que se mantenían sobre cerca de trescientos bienes y servicios, para dejar que el mercado buscara su equilibrio. Actualmente, solo permanecen regulados los precios de un reducido número de bienes y servicios.

- Política de formación y capacitación de la mano de obra. Lo que se pretendía en esta área era lograr aumentos sostenidos en la productividad laboral. Para ello, en junio de 1993, se creó el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp),[9] con el objetivo de "satisfacer las necesidades de recursos humanos calificados que requiere el desarrollo económico y social del país y propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y su grupo familiar". Para garantizar la sostenibilidad financiera del Insaforp, la ley también establece cotizaciones obligatorias de hasta el 1% pagadas por los patronos del sector privado y por las instituciones oficiales autónomas que empleen diez o más trabajadores. En el caso de los patronos del sector agropecuario, la cotización obligatoria se reduce hasta 0,25% sobre las planillas de salarios de trabajadores permanentes.

III. Los resultados obtenidos con los modelos económicos aplicados en El Salvador

No obstante las marcadas diferencias en cuanto al origen de la riqueza y al tipo de vínculo con la economía mundial perseguido por cada modelo, lo cierto es que, en la práctica, los tres tienen en común dos aspectos: concebir a los bajos salarios de los trabajadores como la principal ventaja para competir internacionalmente y delegar la reproducción de la fuerza de trabajo, primero a la economía campesina y luego a lo que ahora se conoce como sector informal (PNUD, 2011).

---

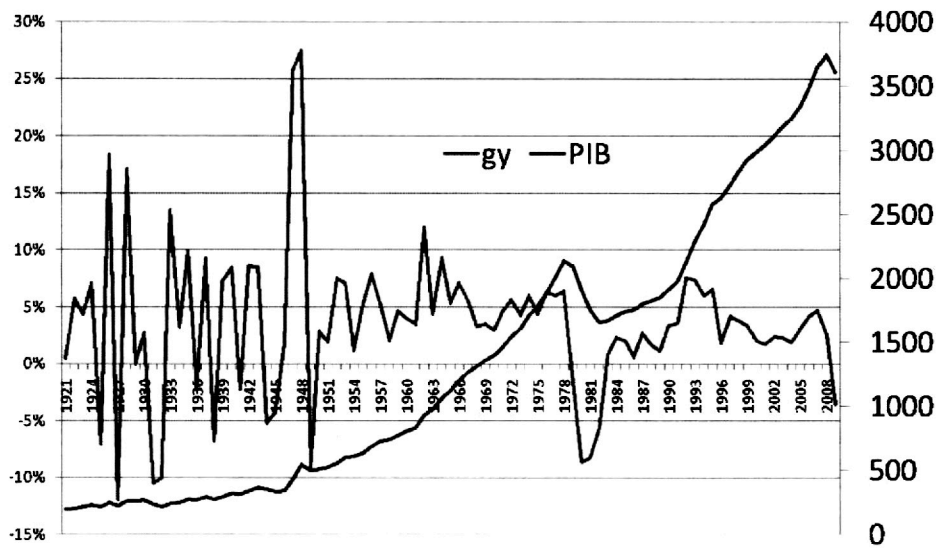
9 Decreto n.º 554: Ley de Formación Profesional Insaforp.

Adicionalmente, tal como se evidencia a continuación, sus resultados socioeconómicos en el largo plazo han sido muy pobres.

3.1 Resultado 1: crecimiento bajo e inestable

El Salvador nunca ha podido hacer realidad el objetivo de alcanzar un crecimiento robusto y sostenido de su economía. De 1920 a 1950, la economía salvadoreña creció moderadamente a una tasa promedio anual de 3,8%; pero con altos niveles de volatilidad. Hubo años con tasas de crecimiento de más de 15%; pero también los hubo de decrecimiento de más de 10%. La volatilidad derivaba fundamentalmente del modelo económico vigente en la época, caracterizado por la dependencia de la exportación de café (y en menor medida de algodón y azúcar), aunque también era alimentada por el régimen político imperante. Es decir, en un contexto de altos precios del café y la relativa estabilidad política, el país crecía notablemente. Sin embargo, al desplomarse los precios del café y generarse disputas internas, la economía se contraía.

Gráfico 87. PIB y crecimiento del PIB (gy) de El Salvador 1920-2009. (Millones de dólares PPP 1970-2009)



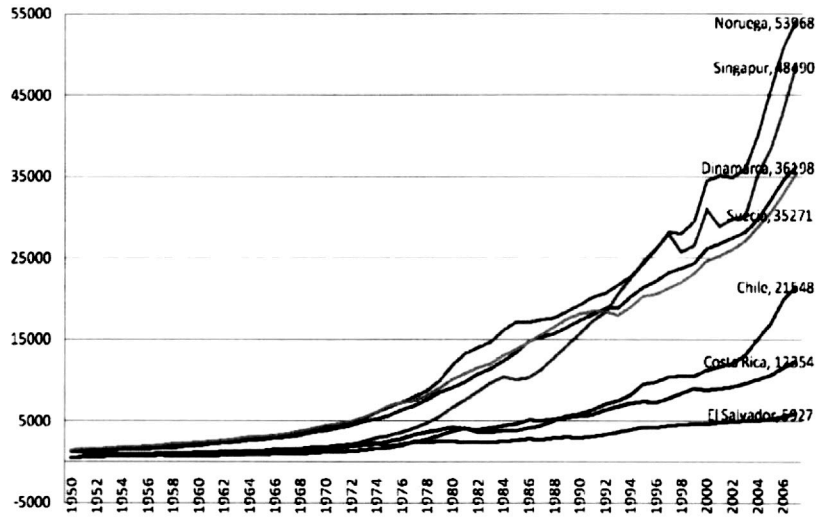
Fuente: Oxford Latin American Economic History Database; empalme para 2001-2009.

Este comportamiento cambió durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El crecimiento promedio anual de la economía, entre 1950 y 1978, se elevó a 5% y se redujo notablemente la volatilidad, pese a que la dependencia de los commodities continuó siendo alta.

De 1980 a 1989, como consecuencia del conflicto armado, el PIB decreció a una tasa promedio anual de 2%. Durante la primera mitad de los años noventa, la economía volvió a crecer, generándose expectativas de que el país había encontrado una senda de crecimiento robusto y sostenido. Sin embargo, de 1996 en adelante el desempeño económico se fue debilitando y haciéndose más volátil, ahora influenciado por nuevos factores tales como la recurrencia de desastres naturales (i.e. terremotos, inundaciones, huracanes y sequías), el comportamiento de las remesas y de los precios del petróleo. Producto de ello, la tasa crecimiento promedio anual registrada entre 1990 y 2009 fue de únicamente 3,6%.

En términos comparativos, el crecimiento promedio de El Salvador en los últimos sesenta años, estimado en 3,2%, es bajo si se compara con el de países líderes en la región, como Costa Rica, y más aún cuando se compara con otros países que presentaban condiciones similares a las de El Salvador a mediados del siglo pasado (gráfico 87).

Gráfico 88. PIB per cápita PPP 1960-2007 en diversos países



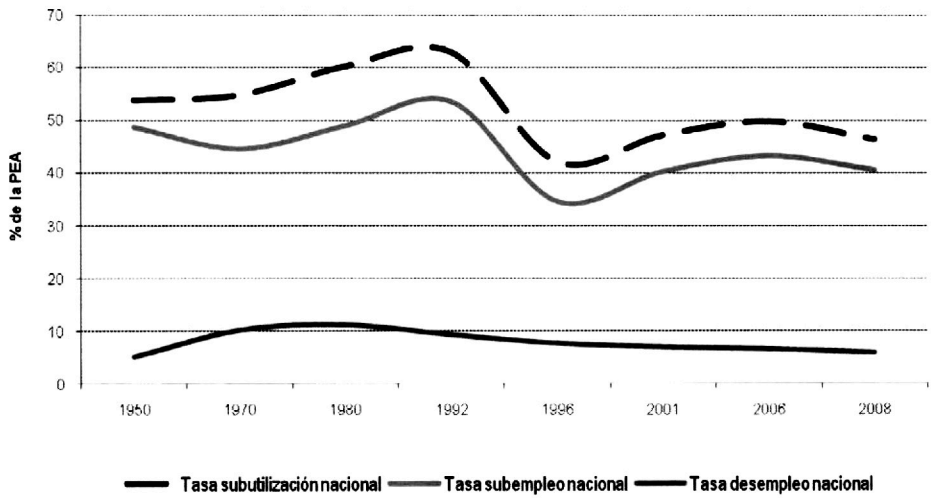
Fuente: Penn World Tables.

3.2 Resultado 2: escasa capacidad para crear trabajo decente

Los modelos económicos practicados en El Salvador tampoco han sido eficaces en crear trabajo decente. El gráfico 5.16 muestra que las tasas de subutilización laboral (desempleo más subempleo), en El Salvador, han sido históricamente muy elevadas. En la década de los cincuenta, el 53,8% de la fuerza de trabajo estaba desempleada o subempleada. El porcentaje correspondiente para la década de los setenta fue 54,8%; y en los ochenta subió a 60,2%. A comienzos de los noventa, dos de cada tres trabajadores se encontraban en situación de subutilización laboral. Conforme la economía alcanzó mayores tasas de crecimiento en la primera mitad de dicha década, la tasa de subutilización se redujo a 42%, pero volvió a subir a alrededor de 50% en los últimos años.

Obsérvese que, durante todo el período considerado, el principal problema no es el desempleo, sino el subempleo, es decir, personas que ganan menos del salario mínimo vigente en la rama de actividad en la que se desempeñan o que involuntariamente trabajan menos horas que las estable-

Gráfico 89. Tasas históricas de subutilización, 1950-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM (Minec y Digestyc, varios años) y Prealc (1977).

cidas en la jornada laboral. Durante los últimos años, casi la mitad de la población económicamente activa (PEA) ha estado subempleada, concentrándose principalmente en ocupaciones agrícolas y en el sector informal urbano. Para 2009, solamente el 20% de la PEA tenía trabajo decente, de acuerdo con los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incluye: remuneración adecuada, seguridad en el trabajo y condiciones laborales salubres (PNUD, 2011).

3.3 Resultado 3: ineficiencia laboral

Una característica fundamental de los países que han experimentado mayores avances en desarrollo humano es su capacidad para lograr aumentos sostenidos en la productividad laboral y en los salarios pagados a los trabajadores, que es lo que se conoce como eficiencia laboral. En El Salvador, sin embargo, ni la productividad ni los salarios han experimentado un aumento sostenido.

Obsérvese en la tabla 13 que, entre 1950 y 1970, la dinámica del crecimiento estuvo fundamentada en partes aproximadamente iguales derivadas de la contribución promedio de la productividad total de los factores de producción (PTF), la acumulación de capital físico y el aumento de la

Tabla 13. Descomposición de los determinantes del crecimiento en El Salvador (1950-2009)

Período	PIB	PTF	Capital	Trabajo
1950-59	4.7	1.5	2.0	1.2
1960-69	5.6	2.2	1.5	1.9
1970-79	3.8	-1.3	2.4	2.7
1980-89	-2.1	-3.2	0.3	0.8
1990-99	4.9	1.3	1.2	2.4
2000-09	2.2	-0.2	1.0	1.3

Fuente: Tomado de PNUD (2011).

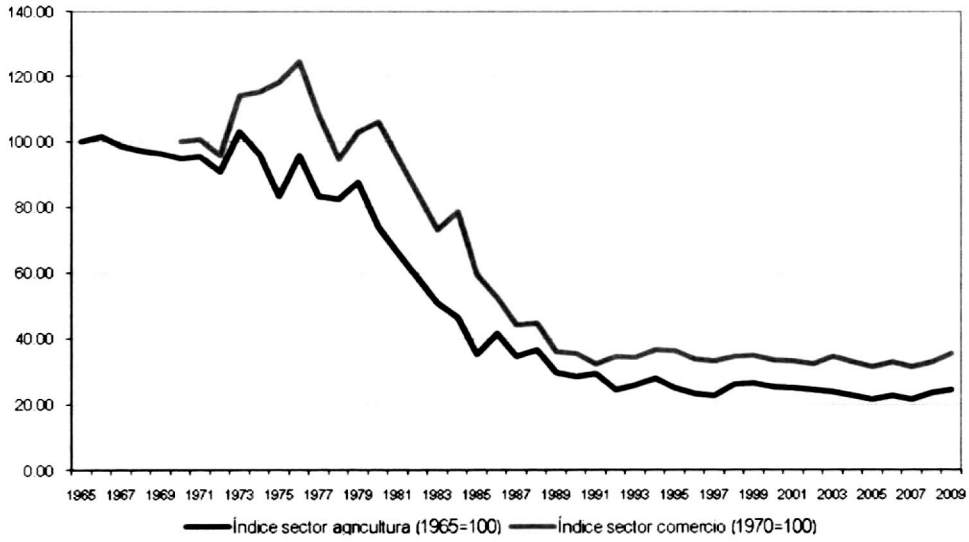
fuerza de trabajo.[10] El aumento de la PTF evidencia que en esas dos décadas no solo hubo más inversión y personas empleadas, sino también una mayor competitividad derivada de un mejoramiento en la eficiencia global de la economía. No obstante, esta tendencia comenzó a revertirse en la década de los setenta, cuando la economía siguió creciendo a partir de una mayor acumulación de capital y trabajo, pero con una disminución de la PTF. En la década de los ochenta, en medio de un cruento conflicto armado, la situación se complicó todavía más, ya que la economía, en vez de crecer, decreció a una tasa promedio anual de 2,1%, como consecuencia de una fuerte reducción de la PTF.

Al reactivarse el crecimiento en la década de los noventa, la productividad total de los factores de producción (PTF) volvió a crecer a una tasa promedio anual de 1,3%; pero volvió a registrar un valor negativo durante la primera década de este siglo (tabla13).

En el caso de los salarios mínimos, la tendencia histórica desde su instauración ha sido hacia la reducción de su poder adquisitivo. Obsérvese en el gráfico 88 que desde 1965 (año en que fue establecido el salario mínimo agrícola) hasta 1978, este había perdido el 14% de su poder adquisitivo; para 1990, la pérdida de poder adquisitivo acumulada era ya de alrededor del 70%; y para 2009, de 77%. Algo similar, aunque de menor proporción, ha ocurrido con los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios, los cuales, desde su instauración en 1978 a la fecha, han perdido el 62% de su poder adquisitivo.

[10] Existe una estrecha relación entre la innovación y la productividad, en tanto el progreso técnico permite generar un mayor flujo de producto a partir de una dotación dada de factores de producción. La forma usual de distinguir las principales fuentes de crecimiento de la economía de un país es identificando y midiendo la contribución relativa del trabajo, el capital y la tecnología, esta última denominada productividad total de los factores de producción (PTF).

Gráfico 90. El Salvador: índices de salarios mínimos reales



Fuente: Elaboración propia con base en datos BCR, Ministerio de Trabajo y Previsión Social (varios años).

3.4 Resultado 4: macroeconomía débil

Muchas veces el logro de una inflación baja se suele interpretar como sinónimo de una macroeconomía sana. La estabilidad macroeconómica, sin embargo, es mucho más que eso. Exige cuentas fiscales equilibradas, altas tasas de ahorro e inversión y un mejoramiento progresivo en la productividad y la competitividad, aspectos que contribuyen a que la economía crezca de manera robusta y propicie que todos los ciudadanos en edad de laborar, y que deseen hacerlo, tengan un empleo.

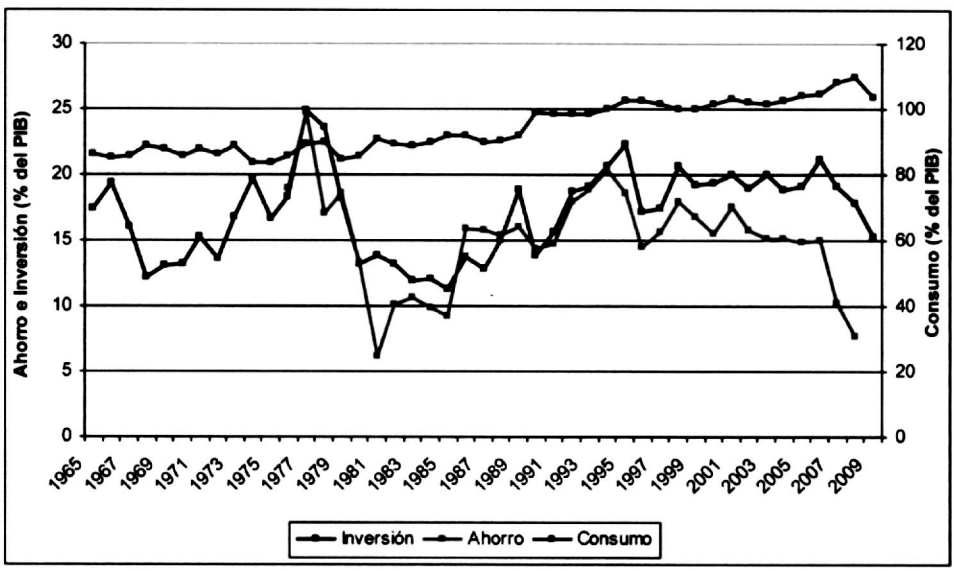
La evidencia empírica recolectada mostrada a continuación muestra, sin embargo, que en todos esos aspectos la economía salvadoreña históricamente ha mostrado un desempeño muy pobre.

3.4.1 Consumismo y bajos niveles de ahorro e inversión

La piedra angular para la prosperidad de una persona, una familia o una nación es el ahorro. Durante los últimos treinta años la tasa de ahorro promedio salvadoreña ha sido del 15% del PIB, un nivel debajo del 25% o más registrado por las economías de alto crecimiento y que más invierten en desarrollo humano (World Bank, 2008).

Aunque entre 1978 y 2009 el PIB y el ingreso per cápita salvadoreños aumentaron en 20 y 32%, respectivamente, la tasa de ahorro nacional disminuyó en alrededor del 10%. Como resultado, El Salvador registra actualmente la tercera tasa más alta de consumo privado como proporción del PIB en el mundo, pues por cada 100 dólares que se produjeron en 2009, en promedio los hogares consumieron 104 (gráfico 91). Esto representa un serio problema porque la capacidad de inversión de un país depende en gran medida de la disponibilidad de ahorros con que cuente (Feldstein y Horioka, 1980).

Gráfico 91. El Salvador: ahorro, inversión y consumo como porcentaje del PIB (1965-2009)



Fuente: Banco Central de Reserva, Banco Mundial y Cepal.

El ahorro nacional es la suma del ahorro público y el privado, por lo que comprender su dinámica pasa por entender el desempeño fiscal, así como las decisiones de ahorro que en el ámbito microeconómico toman las familias y las empresas.

En el caso del sector público, las series históricas muestran que, con muy pocas excepciones, El Salvador ha exhibido déficits fiscales, los cuales se han acentuado en los últimos años. La persistencia de déficits fiscales por períodos prolongados constituye un problema porque reduce la tasa de ahorro nacional y desplaza recursos que, de otra manera, serían destinados a financiar las actividades de otros sectores de la economía (crowding out). Adicionalmente, un gobierno que opera permanentemente con déficits fiscales encuentra mayor dificultad en llevar a cabo políticas contracíclicas que le permitan atender adecuadamente las necesidades de su población en períodos de recesión económica. En el cuadro 14 se compara el balance fiscal de El Salvador con dos de los países que más han crecido en las últimas décadas: Singapur y Chile. Indudablemente, la disciplina fiscal ha sido uno de los ingredientes del éxito de estos dos países.

Cuadro 14. Balance fiscal (% del PIB), 1970-2009

	El Salvador	Costa Rica	Chile	Singapur
1970-1979	-0,4	-3,2	-2,4	1,0
1980-1989	-2,8	-2,1	0,3	3,0
1990-1999	-2,0	-3,0	1,5	12,4
2000-2009	-2,0	-2,6	2,4	5,6

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, IFS, Macro Time Series.

El ahorro privado en El Salvador también ha sido históricamente bajo, especialmente cuando se le compara con países como Singapur, que en los últimos años ha logrado articular un sólido ciclo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano (cuadro 15).

Cuadro 15. Ahorro privado (% del PIB), 1970-2008

	El Salvador	Costa Rica	Chile	Singapur
1970-1979	17,1	16,7	13,0	28,8
1980-1989	12,3	18,4	11,2	37,3
1990-1999	16,8	23,1	20,7	35,8
2000-2008	14,1	16,4	18,3	37,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Cepal, IFS, Macro Time Series

Con estas bajas tasas de ahorro, no es de sorprenderse que la tasa de inversión promedio durante los últimos treinta años solamente haya sido de 16% del PIB, un nivel muy inferior al 25% que han logrado los países líderes en crecimiento, e inclusive más bajo que el registrado por la mayoría de países de América Latina.

Al descomponer las tasas agregadas de inversión se encuentra que, tanto la inversión privada como la inversión pública han estado históricamente por debajo de las tasas que se observan en países líderes en crecimiento económico. Mientras que en los últimos cinco años en El Salvador la inversión pública ha rondado el 2,2% del PIB, en las naciones dinámicas de Asia esta alcanza entre 5 y 8% del PIB. Obsérvese en el cuadro 16 que en los últimos cuarenta años la inversión privada salvadoreña ha promediado el 12,5% del PIB, contra 15,4% en Chile y 25% en Singapur.

Cuadro 16. Tasas de inversión privada y pública (% del PIB), 1970-2008

Países	EL SALVADOR		COSTA RICA		CHILE		SINGAPUR	
	Inversión		Inversión		Inversión		Inversión	
AÑOS	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública
1970-1979	14,2	5,1	15,7	7,0	9,9	7,9	27,4	8,5
1980-1989	8,5	4,4	14,0	6,4	13,5	4,9	28,6	11,8
1990-1999	13,6	3,4	15,0	3,9	20,1	5,1	28,3	7,1
2000-2008	13,7	2,6	15,7	3,9	19,2	2,3	21,0	6,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Central de Costa Rica, Banco Central de Chile, Cepal, IFS, Macro Time Series, World Development Indicators.

3.4.2 Deterioro de la competitividad e incapacidad de insertarse con éxito en los mercados mundiales

Una de las principales características de los países pequeños es que, independientemente de si son o no desarrollados, tienen mercados internos pequeños y externalidades limitadas. También suelen ser dependientes de importaciones para el suministro de una proporción sustancial de sus recursos económicos, por lo que tienden a tener altos niveles de comercio internacional (Hirsh, 1967).

En tal sentido, para mejorar su balanza comercial y poder aumentar progresivamente el nivel de bienestar de sus habitantes, este tipo de países debe de aumentar y diversificar sostenidamente sus exportaciones y asegurar un peso creciente de aquellas relativamente avanzadas en tecnología. De no seguir este camino, lo más probable es que tiendan a acumular desequilibrios en el sector externo que impidan el logro de un crecimiento robusto y sostenido y el mejoramiento del empleo y los salarios de sus trabajadores. Esta ha sido, hasta ahora, la historia del El Salvador de los últimos sesenta años. Hasta los años cincuenta, la economía dependía plenamente de la exportación de café. Es decir, que cuando los precios del café eran altos, la economía crecía notablemente; mientras que al desplomarse los precios del café, la economía se contraía (véase nuevamente el gráfico 85).

Posteriormente, entre 1950 y 1980, la atención estuvo concentrada en la sustitución de importaciones de bienes de consumo, provocando que el aparato productivo nacional se volviera cada vez más dependiente de insumos importados, sin que se produjera una importante diversificación del sector exportador. Para 1970, El Salvador importó el 74,3% de sus materias primas y el 95% de sus bienes de capital desde fuera de los países del Mercado Común Centroamericano (Bulmer-Thomas, 1987), situación que casi no cambió a lo largo de esa década. Durante los años ochenta, la crisis de los países del Mercado Común Centroamericano y el conflicto armado dañaron severamente al sector industrial, profundizando aún más la brecha comercial del país.

Finalmente, de 1990 a la fecha, aunque se puso en marcha un modelo que tenía entre sus objetivos principales el aumento y diversificación de las exportaciones y la reducción de la tasa de crecimiento de las importaciones (Fusades, 1985), la brecha comercial lejos de contraerse se amplió con mayor rapidez. Esto, debido a que el peso relativo de las exportaciones en el PIB, incluyendo el valor agregado derivado de la industria de maquila, se ha mantenido inalterado en un valor entre el 12 y 14% del PIB, mientras que la relación importaciones/PIB no ha cesado de aumentar, pasando de 27,7% en 1990 a cerca de 50% del PIB en 2010.

Obsérvese, en el cuadro 17, que debido a que El Salvador no ha podido estructurar un sector exportador sólido y diversificado, su balanza comercial desde 1960 a la fecha no solo registra saldos negativos, sino que también no ha cesado de crecer como porcentaje del PIB. Durante los años ochenta, la brecha comercial fue financiada principalmente con transferencias oficiales (donaciones), las cuales entre 1985 y 1990 alcanzaron valores similares al de las exportaciones totales (Segovia, 1991). Durante los últimos veinte años, sin embargo, la mayor fuente de financiamiento de ese déficit han sido las remesas familiares, que aumentaron de un valor equivalente al 4% del PIB, en 1989, hasta un promedio de 17% durante los últimos cuatro años.

La baja capacidad del país para insertarse en los mercados mundiales también se refleja en los modestos niveles de inversión extranjera directa que el país ha logrado atraer. Un determinante fundamental del poco éxito

de la estrategia de fomento de exportaciones y atracción de inversiones ha sido el estancamiento de la productividad. En uno de los pocos estudios recientes sobre productividad, se muestra que entre 1960 y 2005 El Salvador sufrió una pérdida de productividad en relación con Estados Unidos del 42%. Esta perdida, únicamente menor a la de Nicaragua y Venezuela entre los países de América Latina, es incluso mayor que la de países africanos como Argelia, Uganda, Kenia, Sierra Leona, Camerún y Mozambique (BID, 2010).

3.5 La migración internacional como estrategia ante la falta de oportunidades

La pobreza y bajos niveles de bienestar arrojados por los modelos económicos practicados en El Salvador no son aceptados de manera pasiva por las personas que viven en esas condiciones. Por el contrario, la población pobre desarrolla una diversidad de estrategias con el propósito de tener acceso a mayores opciones y oportunidades. Una que con mayor frecuencia ha sido utilizada por la población pobre salvadoreña es la migración internacional.

De hecho, se estima que durante las últimas tres décadas más de 60 mil personas por año han emigrado de El Salvador hacia otros países y espe-

Cuadro 17. Balanza comercial (bienes y servicios) en relación con el PIB

	Países			
AÑOS	EL SALVADOR	COSTA RICA	CHILE	SINGAPUR
1960-1969	-2,4	-5,1	-0,5	ND
1970-1979	-2,7	-8,3	-1,1	-9.4*
1980-1989	-6,0	-2,5	0,5	-0,9
1990-1999	-13,8	-3,3	0,7	13,1
2000-2008	-18,1	-4,0	6,7	22,5

Fuente: WDI (World Development Indicators).

* Corresponde al período 1972-1979.

cialmente hacia los Estados Unidos (cuadro 18). Del total de emigrantes, se estima que cerca del 60% lo hizo en edades que oscilan entre los quince y los treinta años. También se calcula que en los últimos treinta años, de cada tres personas de origen salvadoreño que han ingresado al mercado laboral, dos se han empleado fuera del país. Esta estrategia ha resultado, además, ser una de las más eficaces para combatir la pobreza. Prueba de ello es que mientras la tasa de pobreza de los salvadoreños residentes en El Salvador supera el 40%, la de los que residen en Estados Unidos es menor de 20%. Por otra parte el ingreso per cápita de estos últimos es seis veces superior que el de los primeros (PNUD, 2005).

IV. De la crisis a un nuevo modelo de desarrollo

Hasta antes de la crisis económica internacional, iniciada en 2008, hablar en El Salvador de la posibilidad de cambiar el modelo económico vigente se había convertido en un verdadero anatema, ya que en algunos círculos políticos, académicos y empresariales se asumía ciegamente que el modelo vigente era exitoso. Además, consideraban cualquier cambio o ajuste del modelo económico como una amenaza de cambio del sistema político. Y es que, aunque desde finales de los años noventa es uno de los países que menos crece en América Latina, como las migraciones y las remesas seguían aumentando, el modelo parecía funcionar porque la presión por generar empleos era baja, se mantenía la capacidad de importar, a la vez que los in-

Cuadro 18. Saldo migratorio internacional 1951-2010

AÑOS	Saldo migratorio neto	Migración promedio anual
1950-1960	120.360	12.036
1960-1970	54.650	5.465
1970-1980	289.580	28.958
1980-1990	541.560	54.156
1990-2000	633.045	63.305
2000-2010	619.415	61.942

Fuente: Digestyc, et al, 2008.

gresos y el consumo nacional aumentaban a tasas similares al resto de países de América Latina. Por otra parte, el país presentaba signos aparentes de fortalecimiento en su estabilidad macroeconómica: bajos niveles de inflación, ausencia de crisis financieras y cambiarias, aumentos en la carga tributaria y niveles de deuda pública manejables. Además, mejoraba el acceso a servicios sociales básicos, así como los indicadores de salud y educación; y se reducían los niveles de pobreza, colocando al país en una posición favorable para cumplir la mayoría de objetivos de desarrollo del milenio.

4.1 El impacto de la crisis

Sin embargo, al decrecer las remesas entre finales de 2008 y 2009 y al hacerse más difícil la migración, luego del estallido de la crisis económica internacional, las limitaciones del modelo se han hecho evidentes. Para 2009, el PIB real decreció en 3,3%, mientras que para 2010 se creció a una tasa de 1,4% (nuevamente una de las más bajas en América Latina), sin que todavía se muestren signos sólidos de recuperación.

Junto a la recesión económica, también se han deteriorado severamente algunos de los principales indicadores económicos y sociales. El crédito otorgado al sector privado en 2010 era 6% menor que en 2008, la tasa de inversión ha caído de 14% del PIB a 11%; y todavía no se recuperan los más de 30 mil empleos formales que se perdieron entre 2008 y 2009. Los efectos de la crisis también se han hecho sentir en las finanzas públicas, ya que durante los últimos tres años se ha registrado un déficit fiscal de más de 4% del PIB, provocando que la deuda pública aumentara de 39,7% del PIB en 2008 a 50,8% en 2010. Como consecuencia del deterioro registrado en estos indicadores, el país se ha visto obligado a negociar un acuerdo de stand-by con el Fondo Monetario Internacional, perdiendo, a su vez, la calificación de grado de inversión que Moody's otorgaba a la deuda pública salvadoreña. Adicionalmente, en los últimos tres años, la pobreza aumentó en más de ocho puntos porcentuales, retrocediendo a los niveles vigentes diez años atrás.

4.2 Características del nuevo modelo propuesto

Uno de los principales impactos que está teniendo la crisis a escala internacional es el derrumbe del neoliberalismo. El capitalismo y la economía

de mercado van a continuar, y seguramente hasta saldrán fortalecidos; pero las visiones fundamentalistas que depositaban una fe ciega en los mercados sueltos se han debilitado. Tal como señala el presidente francés, Nicolás Sarkozy, "le laissez faire est mort". La crisis, por lo tanto, es también una oportunidad para cambiar el modelo económico en El Salvador.

4.2.1 Principios orientadores del modelo

El nuevo modelo propuesto parte de que el propósito del desarrollo es ampliar las opciones y oportunidades de las personas, no solo el ingreso. Las personas son consideradas como el foco central de la gestión pública y constituyen el fin hacia el cual deben ir dirigidos todos los análisis y políticas.

En concordancia con ello, el modelo se fundamenta en los siguientes principios:

- Bienestar. El desarrollo centrado en la gente busca ampliar las libertades reales de las personas, de manera que puedan llevar adelante los planes de vida que consideren valiosos.

- Cohesión social. Se refiere a la necesidad de establecer consensos entre la ciudadanía, las fuerzas sociales, económicas y políticas y el gobierno basados en la justicia social, el respeto al Estado de derecho y la primacía de los intereses generales sobre los intereses particulares. Las principales áreas en las que se requieren consensos son: la canalización del gasto público entre distintos sectores, generaciones y territorios, la estructura tributaria, el financiamiento de las redes de seguridad social y las políticas de empleo y seguridad, entre otras.

- Productividad. Siendo las personas la piedra angular del desarrollo, es fundamental asegurar que participen plenamente en el proceso de generación de ingresos con trabajo decente. El aumento sostenido de la productividad es el punto de encuentro de las inversiones realizadas para mejorar su salud, conocimientos y destrezas, y el uso de esas capacidades en el mundo laboral.

- Equidad. Las personas deben tener acceso a la igualdad de oportunidades para desplegar sus potencialidades y participar equitativamente

en todas las esferas de la sociedad. Particular importancia tiene en este marco la equidad de género, no solo por razones de justicia social, sino también porque su plena incorporación volvería más fácil el esfuerzo del desarrollo.

- Ciudadanía plena. En un régimen auténticamente democrático la gente debe participar en los diversos procesos que afectan sus vidas y asegurarse de que sus intereses estén plenamente representados en las decisiones políticas.

4.2.2 Objetivos

En correspondencia con el enfoque de desarrollo humano, el modelo propuesto estaría guiado por los siguientes objetivos de mediano y largo plazo:

- Lograr que todas las personas en edad de trabajar y con voluntad de hacerlo tengan trabajo decente. Dentro de la estrategia que se plantea, este objetivo es crucial para el logro de los demás; y consiste en disminuir de manera progresiva el desempleo, el subempleo y el empleo informal hasta llegar al pleno empleo.

- Cobertura universal en los siguientes pilares de la política social. Familia e hijos (atención prenatal, cuidado y educación temprana); educación (bachillerato y opciones para educación superior); salud (acceso con calidad a redes hospitalarias públicas o privadas); empleo (capacitación, reconversión laboral y seguro por desempleo); vivienda e inversiones (propiedad de la vivienda); pensiones y discapacidad.

- Corregir los desbalances macroeconómicos y financieros internos y externos. Concretamente, se requiere pasar de una economía de consumo a una economía de producción, lograr un equilibrio ahorro-inversión a un nivel creciente de ambas variables, equilibrar las finanzas públicas y reorientarlas a favor del desarrollo y revertir el desequilibrio externo mediante el mejoramiento sostenido de la productividad y la competitividad de la economía.

- Reactivar la economía y sentar las bases para el logro de un crecimiento robusto y sostenido. El crecimiento económico estaría fundamentado

en el fortalecimiento de la relación ahorro-inversión y el aumento de la productividad laboral. Sobre la base de estos ejes, se promovería el desarrollo de cadenas de valor, la diversificación de la producción y un mejoramiento de la competitividad que permita reducir progresivamente la brecha comercial, tanto por la vía de aumentar exportaciones como la de sustituir importaciones.

4.2.3 La estrategia

La estrategia consiste en la construcción de un círculo virtuoso que eleve los niveles de ahorro, inversión, competitividad, crecimiento y empleo (ver diagrama 1), y que, a la vez, permita construir una relación armónica entre el desempeño macroeconómico del país y el mejoramiento progresivo del nivel de bienestar de la población.

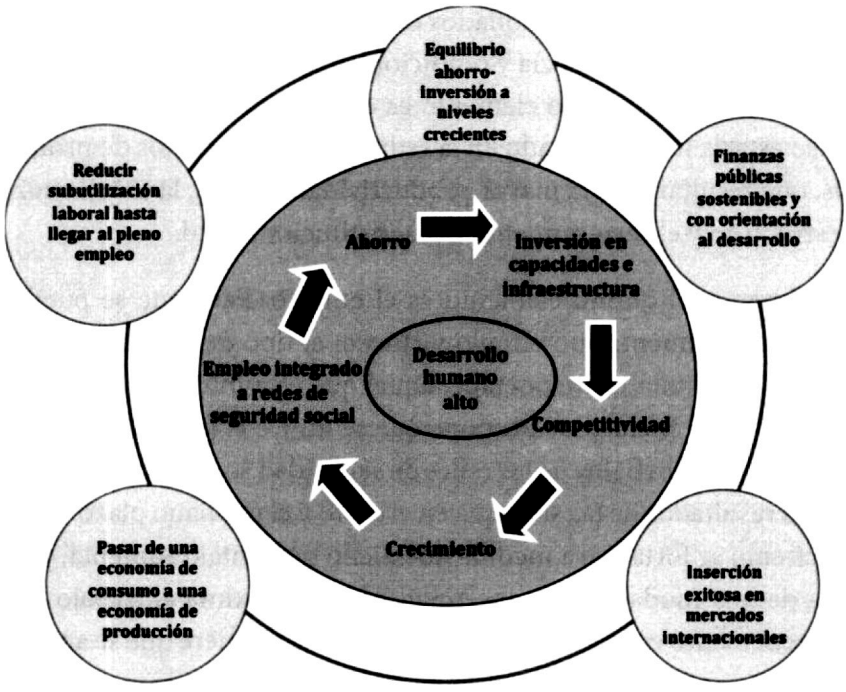
El punto de partida de la estrategia es el aumento de la tasa de ahorro privado mediante la creación de un fondo pro bienestar familiar, a partir de la introducción de nuevas contribuciones obligatorias vinculadas a la ampliación progresiva de los ámbitos cubiertos por las redes de seguridad social (vivienda, desempleo, educación de los hijos), que actualmente solo cubren salud y retiro.

Este esfuerzo se debe de complementar con algunas medidas fiscales que permitan modificar el mapa de incentivos a favor de la inversión y la producción y en detrimento del consumo y las importaciones. Para ello, es necesario pensar en la introducción de algunos impuestos específicos a bienes y servicios simbólicos del consumismo, así como en el uso novedoso de instrumentos de política comercial como el Fondo de Promoción de Apuestas Estratégicas (Profaes).[11]

Los sacrificios al consumo presente, derivados de las políticas para promover el ahorro privado y público, habrán valido la pena si los recursos se invierten debidamente. En el caso concreto de los recursos de ahorro de largo plazo liberados por el fondo pro bienestar familiar, se estima que, ade-

[11] Para una ampliación sobre la naturaleza y manera de operar de este fondo pro bienestar familiar y del Fondo de Promoción de Apuestas Estratégicas, ver PNUD (2011).

Diagrama 1. Compatibilizando la política económica y la política



Fuente: Tomado de PNUD (2011).

más de cubrir los rubros asegurados, sirvan para financiar inversiones en construcción de infraestructura que ayude a mejorar los niveles de empleo y competitividad; esto es, inversión en productividad. El Profaes, por su parte, serviría para otorgar incentivos a aquellas actividades sobre las que se espera que descanse la responsabilidad de la generación de empleo y crecimiento económico en los años venideros (apuestas estratégicas). De esta forma, los primeros dos componentes del círculo: ahorro e inversión, resumen la manera en que se ha previsto financiar las crecientes inversiones destinadas a expandir las capacidades de las personas y mejorar la infraestructura.

El tercer elemento del círculo es la competitividad. El impacto de los mayores niveles de inversión social y en infraestructura puede limitarse, afectando la competitividad de la economía, si los mercados no funcionan adecuadamente y si no se dispone de un clima apropiado de inversiones. Es por ello que la estrategia debe incluir el fortalecimiento de las capacidades del

Estado en diferentes ámbitos: justicia y seguridad, promoción y defensa de la competencia en los mercados, planificación y coordinación del desarrollo, regulación de mercados relacionados con el aprovisionamiento de servicios sociales básicos, transparencia y rendición de cuentas, profesionalización de la burocracia, etc. El cuarto elemento es el crecimiento económico, que en este caso estaría fundamentado en la reducción de los costos de producir en el país, que resultaría de la mayor productividad laboral, la ampliación de la infraestructura y el mejoramiento de la institucionalidad.

Finalmente, el quinto elemento es el empleo. Para que se pueda consolidar y retroalimentar un círculo virtuoso, el tipo de empleo que se debe promover es, en una primera etapa, aquel que está integrado a las redes de seguridad social. Incluso, se propone que se utilice el porcentaje de la PEA, que goza de los beneficios de las redes de seguridad social, como la vara para medir los resultados de la estrategia en el corto y el mediano plazo. Esto, porque el círculo se fortalece a medida que dicho porcentaje aumenta, y porque se trata de una modalidad de inserción laboral próxima al trabajo decente. Para obtener éxito en la generación de empleo se requiere que se aprovechen las mayores capacidades desarrolladas por las personas para generar valor mediante nuevas actividades económicas y la expansión de otras. Aquí adquiere importancia la transformación del sistema de incentivos económicos a favor de aquellas actividades en las que el país tenga mayores potencialidades de desarrollar ventajas competitivas, y que sean además intensivas en la mano de obra de que se disponga en cada etapa (apuestas estratégicas). De esta manera, el empleo se convierte en el punto de encuentro entre las políticas que tradicionalmente se conciben en forma separada, ya sea como sociales o como económicas.

Reflexión final

Lic. Rafael Rodríguez Loucel
Asesor Presidencia Utec.

Una reflexión final, motivada por el contenido del presente volumen sería: "El Salvador atraviesa una de las peores crisis que registra su historia". Las causas de ese desajuste de índole socioeconómica, política, ambiental y cultural se evidencian en una crisis mundial. La coyuntura global pone al descubierto los problemas internos de carácter estructural existentes, y pone al desnudo la incapacidad de inserción efectiva en el contexto mundial, que al mismo tiempo impide contrarrestar ese desajuste exógeno. En efecto, los países desarrollados experimentan una crisis. El país, históricamente, ha acumulado la suya, que lo convierte en un pequeño espacio geográfico del globo terrestre desprotegido para contrarrestar quizás la peor crisis mundial de los últimos ochenta años.

El país presenta una frontera agrícola pequeña y agotada por el mal manejo de ese recurso primario, insostenibilidad en recursos naturales, una alta densidad demográfica, una raquítica diversificación productiva-exportadora, inequidad extrema en la distribución del ingreso, bajos niveles de ahorro e inversión, sobregiro en la relación de consumo-capacidad productiva y una dependencia completa de la tecnología importada. Se han realizado esfuerzos de estrategias con medidas macroeconómicas y políticas gubernamentales específicas, incluyendo —solo para citar una por su repercu-

sión nacional— "la dolarización", que para algunos con dicha medida se ha logrado mantener tasas de interés reales bajas y un sistema financiero más competitivo y estable; se ha evitado el uso político de la emisión de moneda.

Por otra parte, se concluye que la medida ameritaba una consulta ciudadana. La controversial decisión de cariz político anuló una banca central dotada de sus funciones naturales: política monetaria, cambiaria y crediticia, y desde un punto de vista técnico económico —si es que alguna validez tiene esa apreciación— en un entorno tan politizado como el que caracteriza a El Salvador de hoy, no se puede hablar de política económica sin política monetaria y fiscal actuando en coordinación, sobre todo para contrarrestar períodos de estancamiento económico. De lo contrario, solo podemos hablar de políticas públicas.

Además, analizar la renuncia de la política monetaria haciendo una abstracción total de la competitividad real de nuestra economía implica ignorar las necesidades de estabilidad, inversión y crecimiento que tanto requiere el país. Una estabilidad económica puede darse en el corto plazo, pero la inversión y el crecimiento son un resultado de la productividad y la competitividad. Finalmente, y dado que la dolarización ya es solo un dato, cabe preguntarse entonces si todavía son políticamente viables las reformas fiscales que fortalezcan un esquema mínimo de defensa para contrarrestar posibles recaídas del sistema económico-financiero mundial.

El quehacer económico gubernamental, dentro de un contexto político, no es una novedad en el país; quizás la diferencia sea el mayor énfasis de los intereses particulares (económicos y políticos) como móvil para tomar decisiones fundamentales de alcance nacional, puesto que se refieren al cambio de moneda y a la fijación del tipo de cambio. La dolarización ha sido una medida que para muchos no ha cumplido con los objetivos propuestos, conclusión que puede ser objetada por otros; pero el caso es que fue una medida aislada que no responde a un conjunto coordinado de una estrategia, mucho menos de un plan de nación. Estrictamente hablando, no ha existido un modelo de desarrollo a largo plazo; no se ha logrado concretar un esquema que evidencie un surgimiento de un esquema generador de bienes y servicios con productividad y competitividad innata o adquirida, tampoco un mecanismo efectivo de distribución del ingreso.

Un hecho relacionado con todo lo anterior: no se ha realizado un esfuerzo sistemático para instaurar un sistema educativo pertinente e idóneo a las necesidades de una sociedad ávida del rescate de valores y a las demandas de un aparato productivo eficaz, que sea capaz de afrontar uno de los momentos más trascendentales de la historia del país. No existe un modelo educativo que por sí mismo genere oportunidades internas y que permita a la ciudadanía pasar de una actitud contemplativa (de inercia) a una actitud transformadora; todavía más: a una actitud reflexiva. El porcentaje que del PIB se destina a la educación es sumamente bajo. Consecuentemente, la educación nunca ha sido un medio esencial para desarrollar las potencialidades del trabajo humano, de ser una mano de obra calificada; ni un mecanismo operativo de trasformación de la estructura social. No se ha generado, por lo tanto, conocimiento ni desarrollo económico y social, y sin este no ha existido progreso educativo ni un elemento esencial para la transmisión y transformación cultural; círculo vicioso que nos ha conducido a una estructura social resquebrajada, con altas tasas de migración de jóvenes, de violencia, de homicidios, de mafia organizada y narcotráfico.

La carga tributaria es insuficiente para financiar niveles de gasto social e inversión gubernamental. El sector productivo argumenta que sus niveles de producción, ventas y utilidades son limitadas en la actualidad, y no permiten el margen necesario para ahorrar, invertir y tributar. Por otra parte, las prácticas en los diferentes niveles de ingreso y de ganancias de capital, de evasión, elusión y contrabando, niegan recursos cuantiosos al fisco; la banca privada y comercial presenta niveles de liquidez extraordinarios que no son congruentes con el menor dinamismo de su actividad crediticia, todo ello en un entorno de nula productividad e insuficiente crecimiento. En el endeudamiento comparativo de América Latina, El Salvador aparece como uno de los países más endeudados de la región con un endeudamiento externo que se aproxima al 60% en relación con el PIB; y para una economía con una débil capacidad promedio de tributación, sin un modelo de crecimiento sostenido y sin mecanismos idóneos que conformen un esquema eficaz de equidad, ese coeficiente es insostenible. Si se continúa con niveles de gasto corriente incongruentes con los niveles de captación de ingresos, se continuará con un mayor endeudamiento externo en un continuado esquema de gobernabilidad irresponsable y una posición ante la comunidad financiera

internacional insostenible. Un problema importante, en esa necesidad de captar más ingresos para una viabilidad fiscal, es que la parte de la ciudadanía que efectivamente tributa demanda una ley de transparencia efectiva, desea evaluaciones por desempeño, rendición de cuentas y una Corte de Cuentas independiente.

Un modelo socioeconómico solo se puede construir si hay un consenso nacional que facilite la continuidad de las políticas de mediano y largo plazo. Concertación, pacto social o contrato social son términos sinónimos de enunciados políticos, de una declaración de intención ciudadana. Por lo tanto, sin que trasciendan a una voluntad manifiesta de concreción en vista de la partidocracia predominante, obstaculizadora de un sistema mínimo de cambio colectivo, desinteresado y de viabilidad país. Ese consenso nacional ineludible, o inevitable, para un sistema agónico, sería la piedra angular para iniciar un esfuerzo de reinvención país que podría durar veinticinco años, como mínimo; pero con el pragmatismo necesario para convertir esta sociedad en una factible.

No puede ignorarse que, si no ha existido un modelo en el sentido estricto del término, un esquema organizado o una estrategia para lograr metas específicas quizás operó. Pero en todo caso, cualquiera que sea el método en algún momento, fracasa. Lo importante es que tenga la capacidad de reinventarse; lo relevante de aceptar es que el modelo, la gestión económica —o como quiera denominársele— está históricamente agotado, lo que hace necesario construir una relación distinta entre los actores sociales y políticos, atendiendo más necesidades ciudadanas que privilegios de grupos políticos cada vez menos representativos.

Si tomamos en consideración el indicador universal, el producto interno bruto (PIB), El Salvador es un país que se ha caracterizado por registrar crecimientos económicos anuales reducidos por períodos prolongados, como resultado de bajos niveles de inversión coincidente por el lado del ingreso con bajas tasas de ahorro y altos niveles de consumo. En el Salvador nunca ha sido una realidad crecimientos robustos y sostenibles de su economía. Desde 1920 hasta 1950 creció a una tasa promedio anual de 3,8%. Hubo años con tasas de crecimiento de más del 15%; pero también los hubo de de-

crecimiento de más del 10%. La volatibilidad era consecuente con la estrategia del momento, caracterizada por la dependencia del café. El crecimiento promedio anual de la economía, entre 1950 y 1978, se elevó a 5%. De 1980 a 1989, como consecuencia del conflicto armado, el PIB decreció a una tasa promedio anual de 2%. Durante la primera mitad de los noventa volvió a crecer. Sin embargo, de 1996 en adelante el desempeño económico se fue debilitando y haciéndose más volátil. La tasa de crecimiento entre 1990 y 2099 fue de 3,6%. En términos comparativos el crecimiento promedio de El Salvador en los últimos sesenta años ha sido de 3,6 %. Eso es sumamente bajo.

En la corriente real también se destaca un rezago de las exportaciones con respecto a las importaciones, brecha comercial que ha sido cubierta prácticamente por los flujos de remesas familiares. Si nos concentramos en la inversión privada, se registran niveles bajos en los últimos veinte años, tomando un período de referencia. Y es del caso destacar que una de las debilidades principales del país es la falta de dinamismo de la inversión privada, fenómeno que por sí sólo explica el bajo crecimiento del producto. El menor dinamismo de la inversión pudiese encontrar su explicación en la falta de competitividad del país en un esquema de apertura comercial y de globalización y de menores márgenes de rendimiento, que hoy tiene que afrontar. En el pasado solo era factible operar con un margen de ganancias basado en niveles de salarios reales reducidos y en un esquema económico menos expuesto a la competencia internacional.

El menor dinamismo de la inversión privada coincide con la exportación de capital de El Salvador a países vecinos de la región en búsqueda de niveles de rentabilidad atractivos. Lo anterior lleva a una reflexión coincidente con la mención en una de las ponencias: que la clase empresarial no le ha apostado al desarrollo nacional; sus intereses han sido de una índole más apegada a los intereses particulares del momento y las ganancias fueron significativas. El desajuste acumulativo a nivel país es que no hubo reinversión.

La inserción a la globalización de El Salvador ha sido inefectiva e ineficaz, se basa en un grado significativo en la exportación no necesariamente de bienes y servicios, sino que en un elemento adicional o de rebalse, en la exportación masiva de personas, cuyas remesas permiten financiar la impor-

tación de bienes y servicios para satisfacer la demanda de consumo en exceso a la producción interna. Un esquema que pudiese operar por un tiempo indefinido, pero que corrobora la inviabilidad de un sistema socioeconómico en el transcurrir del tiempo. La realidad de hoy es que la sociedad salvadoreña está frustrada, no se siente representada, con poca credibilidad de su estamento político y de su institucionalidad.

Todo lo anterior nos conduce a un paso lógicamente necesario: entendimiento como sociedad apolítica, reacomodos de las reglas del juego, acuerdos marco y un pacto social. Una visión de largo plazo y no de gobiernos, sin perder de vista esta vez que la verdadera riqueza de una nación está en su gente, vista como sujeto y destinatario principales del proceso de desarrollo.

La crisis que experimenta el país es integral. De ahí la necesidad impostergable de un pacto social que impulse una sociedad culta, productiva y, en definitiva, viable.

Este pacto o contrato social es necesario realizarlo cuanto antes, puesto que nuestra generación se haría responsable de sus propios errores en lugar de, irresponsablemente, heredarle a las futuras generaciones un país con una crisis integral sin precedentes y una sociedad sin viabilidad alguna.

La Universidad Tecnológica de El Salvador es un centro de estudios superiores que asume una actitud analítica del entorno económico y social en el cual se desenvuelve. No hemos mantenido una actitud apática y desinteresada sobre los hechos que han significado cambios. Se ha realizado una serie de análisis e investigaciones sobre el estado de nuestro país.

Hoy estamos aquí para analizar por qué se dan estas cosas en un país que decidió desprenderse de sus capacidades con una maniobra económica para adoptar una moneda extranjera. Hoy estamos aquí para autoformularnos algunas preguntas: ¿Por qué en algunas escuelas no tienen luz ni agua y, en algunos casos, ni siquiera esperanza? ¿Por qué en los hospitales se carece algunas veces de medicinas elementales y básicas? ¿Es justo nuestro sistema impositivo y la distribución de nuestro presupuesto de nación? ¿Somos conscientes de nuestra responsabilidad ciudadana? ¿Nos importa la equidad y el sufrimiento del prójimo? ¿Es este un problema que se origina en el modelo adoptado, si es que se ha aplicado un modelo? ¿Está basado en la justicia y el mejoramiento integral de sus ciudadanos, o está elaborado para conveniencia de unos pocos? ¿Cómo debemos actuar para que este país se vuelva productivo; o debemos aceptar con resignación aquello que no supimos cambiar cuando era el momento oportuno? Debemos, entonces, también aceptar —como ya se ha dicho— que esta es una gran fiesta en la que algunos comen y beben mientras el barco en que navegan se va a las profundidades del mar.

Dr. José Mauricio Loucel
Rector de la Utec